

Revista Latinoamericana Surmanía (no..4 sep 2010) Edición Especial Diálogo Sur-Sur	Titulo
Londoño Niño, Edgar Andrés - Autor/a Vitorino, Juliana - Autor/a Lechini, Gladys - Autor/a Gudynas, Eduardo - Autor/a Bernal-Meza, Raúl - Autor/a Rodríguez Rincón, Yolanda - Autor/a Herrera Zgaib, Miguel Angel - Autor/a Aguilar, Aleksander - Autor/a Ibrahim, Lama Al - Autor/a Delgado Caicedo, Jerónimo - Autor/a Sáenz Peñas, Andrés - Autor/a Oliver, Lucio - Compilador/a o Editor/a Camacho Vanegas, Paola Andrea - Autor/a Romero Heredia, Yesid Gerardo - Autor/a	Autor(es)
Bogotá	Lugar
Grupo de Trabajo Gobnanza de la Universidad Nacional de Colombia Universidad Nacional de Colombia Programa Sur-Sur CLACSO	Editorial/Editor
2010	Fecha
	Colección
Democracia; Cooperación Sur-Sur; Relaciones internacionales; Política exterior; Integración regional; Sociedad civil; Pobreza; Desarrollo económico y social; América Latina;	Temas
Revista	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20110103111405/Surmania4web.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20110103111405/Surmania4web.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



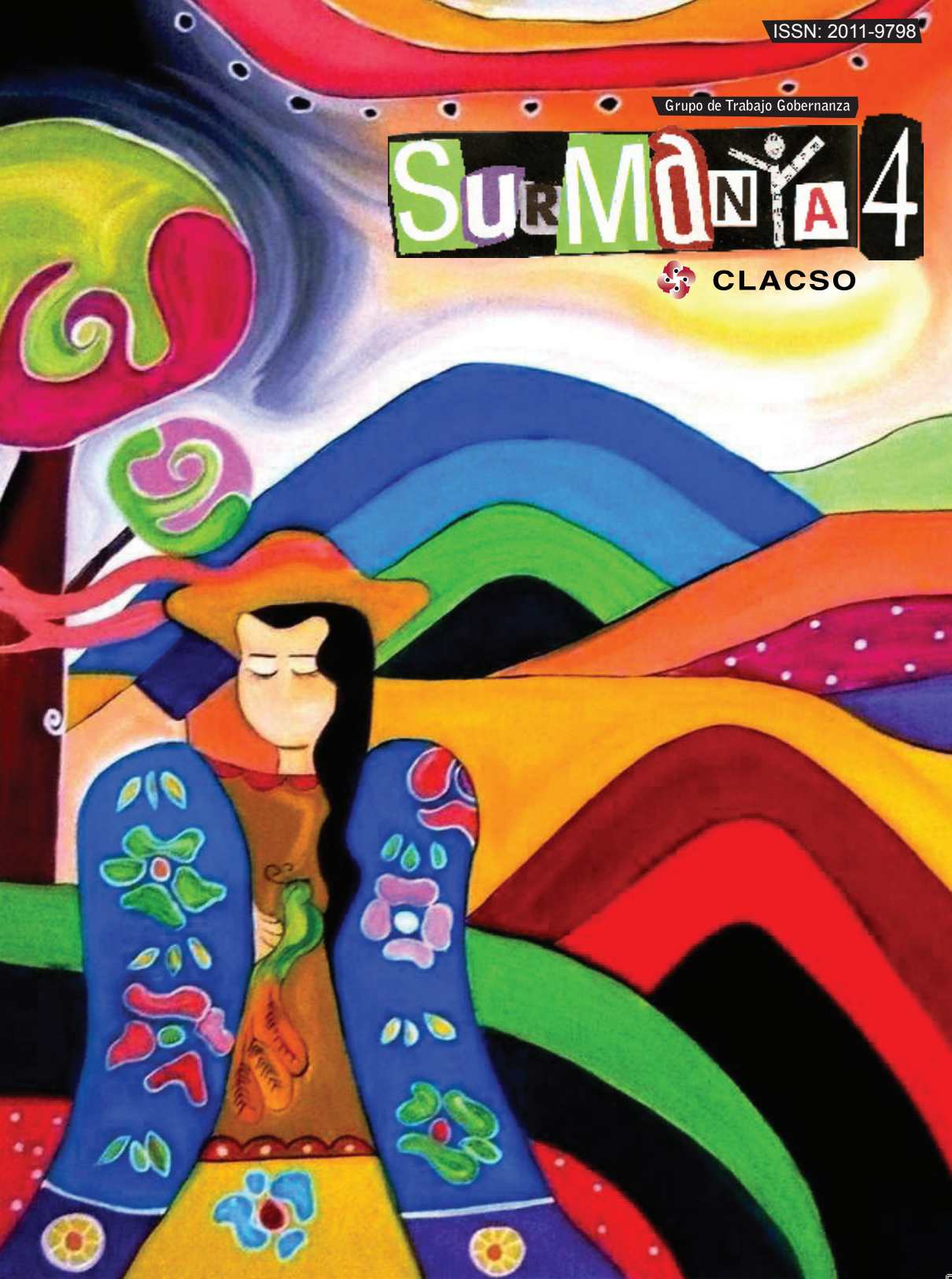
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# SURMUNYA 4



CLACSO





UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ  
FACULTAD DE DERECHO,  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIRECCIÓN DE BIENESTAR  
DIRECCIÓN DE BIENESTAR UNIVERSITARIO  
**PROGRAMA GESTIÓN DE PROYECTOS**

**RECTOR**

*Moisés Wasserman Lerner*

**VICERRECTOR DE LA SEDE BOGOTÁ**

*Julio Esteban Colmenares*

**DIRECTORA DE BIENESTAR UNIVERSITARIO**

*Lucy Barrera Ortiz*

**DECANO FACULTAD DE DERECHO,  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

*José Francisco Acuña Vizcaya*

**DIRECTOR DE BIENESTAR**

*Edgar Ardila*

**JEFE PROGRAMA DE GESTIÓN DE PROYECTOS**

*Elizabeth Moreno Domínguez*

**GRUPO DE TRABAJO GOBERNANZA**

*gtgobernanza@hotmail.com*

*<http://sites.google.com/site/revistasurmania/>*

Revista Surmanía

ISSN: 2011-9798

Número 4, Segundo semestre de 2010

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Bogotá, Noviembre de 2010

**PORTADA**

Maria Isabel Rodríguez

**DISEÑO**

Programa de Gestión de Proyectos

**IMPRESIÓN**

Guía Publicidad

**COMITÉ EDITORIAL**

Edgar Andrés Londoño Niño

(Director General)

Paola Andrea Camacho Vanegas

(Coordinadora)

Yesid Gerardo Romero Heredia

Nicolás Martínez Patiño

Lilibeth Cortés

Adriana Bohórquez

Camilo Mejía

Andrés Pascagaza Malagón

Johanna Alejandra Mora Ramos

Jennifer Paola Acuña Reyes

**COMITÉ CIENTÍFICO**

Juliana Vitorino (Brasil)

Pedro Diego Karczmarczyk (Argentina)

Aleksander Aguilar (Brasil, El Salvador)

Miguel Ángel Herrera Zgaib (Colombia)

Alejandro H. Del Valle (Argentina)

Yolanda Rodríguez (Colombia)

Jaime Osorio (México)

Agradecimientos especiales:

Consejo Latinoamericano de Ciencias

Sociales (CLACSO), Programa Sur-Sur,

Luciana Gil, Gladys Lechini, Andrea Fan-

diño, Departamento de Ciencia Política

(Universidad Nacional de Colombia),

Grupo Presidencialismo y Participación.

## APRESENTAÇÃO

A Revista Latino-americana SURMANIA é uma publicação semestral do Grupo de Trabalho Governanza da Universidade Nacional da Colômbia que tem como objetivo gerar reflexões políticas sobre os países da América Latina, suas realidades, seus problemas e desafios e, ainda, reconhecer a importância do estudo latino-americanista.

Fundada em 2007, como espaço de discussão sobre os países do Sul, foi se afirmando como revista de discussão e pensamento latino-americano de amplos, reais e efetivos alcances. A Revista SURMANIA pretende ser um instrumento que permita uma construção integradora dos povos, que fomente diálogos e propostas entre analistas, estudantes, professores, organizações e movimentos sociais e políticos em nossa região.

Em 2009, SURMANIA foi ganhadora do concurso Fondo de Apoio às Revistas de Ciências Sociais "Juan Carlos Portantiero" do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), que apóia este número especial sobre o diálogo sul-sul.

A partir de diferentes perspectivas e países, este número especial pretende unir reflexões sobre o sul e a integração em nossa região, colocando em debate os obstáculos e os desafios que nossos povos precisam encarar para chegar a ser uma "pátria grande", nos termos de Manuel Ugarte.

## PRESENTACIÓN

La Revista Latinoamericana SURMANIA es una publicación semestral del Grupo de Trabajo Gobernanza de la Universidad Nacional de Colombia. Pretende generar reflexiones políticas en torno a los países de Latinoamérica; sus realidades, sus problemáticas, los desafíos y la importancia del estudio Latinoamericanista.

Nace en 2007 como espacio de discusión sobre los países del Sur y fue perfilándose como revista de discusión y pensamiento latinoamericano de amplios, reales y efectivos alcances. La publicación SURMANÍA, pretende ser una causa que permita una construcción integradora de pueblos, que fomente el diálogo y las propuestas entre analistas, estudiantes, profesores, organizaciones y movimientos sociales y políticos de nuestra región.

En 2009, la revista fue ganadora del Concurso Fondo de apoyo a las Revistas de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe "Juan Carlos Portantiero" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, que apoya este número especial sobre Diálogo Sur-Sur.

Desde distintas perspectivas y países, este número especial pretende integrar las reflexiones sobre el Sur y la integración en nuestra región, poniendo en debate los obstáculos y los desafíos que nuestros pueblos tienen que encarar para lograr ser una Patria Grande, en términos de Manuel Ugarte.

5 **EDITORIAL**  
Lucio Oliver Costilla (México)

21 **COOPERACIÓN SUR-SUR: NUEVAS ESTRATEGIAS PARA REPENSAR LA DEPENDENCIA**  
Jerónimo Delgado Caicedo  
Andrés Sáenz Peñas  
(Colombia)

37 **DIÁLOGO SUR-SUR EN LATINOAMÉRICA: DE LA REFORMULACIÓN TEÓRICA A LA INTEGRACIÓN DE LOS PUEBLOS**  
Lama Al Ibrahim  
Yesid Gerardo Romero Heredia  
Paola Andrea Camacho Vanegas  
Edgar Andrés Londoño Niño  
(Colombia-Ecuador)

57 **LA COOPERACIÓN SUR-SUR. TEORÍA Y PRÁCTICA. LOS CASOS DE ARGENTINA Y BRASIL EN ÁFRICA**  
Gladys Lechini (Argentina)

78 **LOS VÍNCULOS CON LAS POTENCIAS HEGEMÓNICAS, EL REGIONALISMO Y LOS PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERIOR COMO FACTORES DETERMINANTES DE LA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN LATINOAMERICANAS**  
Raúl Bernal-Meza (Argentina)

## Surmanía 4

### Edición especial diálogo sur-sur

91 **LAS NUEVAS INTERSECCIONES ENTRE POBREZA Y DESARROLLO: TENSIONES Y CONTRADICCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS**  
Eduardo Gudynas (Uruguay)

111 **EL ALBA: HACIA LA INTEGRACIÓN SUBALTERNA DESDE AMÉRICA LATINA. UNA MIRADA GRAMSCIANA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**  
Yolanda Rodríguez Rincón  
(Colombia)

130 **MIRANDO DESDE EL SUR LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN GLOBAL**  
Miguel Ángel Herrera Zgaib  
(Colombia)

149 **O PEQUENO POLEGAR E O GIGANTE: O ESTADO ATUAL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL ENTRE EL SALVADOR E BRASIL**  
Aleksander Aguilar, Juliana Vitorino (Brasil, El Salvador)

# Editorial

Por: Lucio Oliver, Septiembre de 2010

Es un gran gusto presentar la editorial del número 4 de la revista Surmanía, que en esta ocasión está dedicado a abordar algunas complejidades del proceso de “Diálogo SUR-SUR”. Compuesta por ocho artículos y con el aporte de trece participantes, la revista ofrece análisis sumamente interesantes sobre la temática, con referencia destacada al diálogo en América Latina, en un abanico de enfoques diversos en conceptualización, metodología, análisis y sujetos específicos de estudio.

La afirmación política de un diálogo Sur-Sur como el que se registra en las acciones de los gobiernos y se analiza y propone en los materiales de la revista, significa que nuestros países están dando un paso histórico en el actual contexto del mundo globalizado, paso lleno de complejidades, retos, opciones y no exento de contradicciones. Ese diálogo hace avanzar a nuestras sociedades y países para reubicarse internacionalmente y sin duda genera reacciones de inconformidad inquietantes por parte de un sistema de relaciones internacionales dominante, conservador, históricamente jerarquizado por un centro ubicado en los países del Norte, acostumbrado a la imposición Norte-Sur y a la dominación clases dominantes internas-masa popular. La creación del nuevo diálogo Sur-Sur no afectaría la estructura de las relaciones internacionales si el diseño de éstas fuera policéntrico; no obstante, cabe recordar que aun persiste como dato duro la vieja integración imperialista de América Latina a potencias do-



minantes, particularmente a los Estados Unidos de Norteamérica y a la Unión Europea.

El diálogo Sur-Sur tiene dos vías: una que se lleva a cabo por medio de la acción política institucional y otra la que involucra a la sociedad, que privilegia los acercamientos entre los pueblos. Esas dos vías no siempre convergen. La político-institucional, impulsada por las élites políticas de nuestros gobiernos, en la mayoría de los casos sólo ven algunas rendijas por las cuales puede desplegarse dicho diálogo, en general lo despliegan como políticas parciales, principalmente económicas, subordinado el diálogo mismo al interés de su dominación y hegemonía internas. Para las masas populares de nuestros países del Sur el diálogo es un problema abierto que involucra a los distintos espacios sociales y políticos de la sociedad civil. Las masas populares de nuestros países tienen ante sí el reto de construir una política autónoma de diálogo, abrir un abanico nuevo de integración entre fuerzas del Sur que en mucho conlleva una resistencia a las políticas del sistema de Estados existente y un cuestionamiento radical a la integración imperialista que todavía estructura los vínculos económicos dominantes de nuestros países. No se trata de una resistencia aislada de los gobiernos, sino una que pueda converger con ellos al mismo tiempo que tenga la autonomía suficiente para proponer su programa y sus políticas.

Las políticas institucionales de asociación regional Sur-Sur están orientadas principalmente a abrir un espacio mayor para el crecimiento económico compartido. Evidentemente está en el interés de las masas populares acompañar esas políticas con la exigencia de transformaciones sociales internas y de políticas de solidaridad y acercamiento sociocultural y político entre los países involucrados en el diálogo. Significa por ello la lucha urgente por rediseñar el Estado ampliado de América Latina -suma-

toria de sociedad política y masa popular- y avanzar a través de un papel activo de la sociedad civil para ampliar a los sujetos políticos del diálogo.

Estamos, pues, ante signos alentadores en el movimiento de una pieza clave en el tablero del ajedrez mundial, que se confronta con la histórica dominación del Norte. Pero también existe un Diálogo Norte-Norte, en cuyos países y gobiernos se está pensando en actualizar su estrategia y afinar sus movimientos a seguir en una política que en su entender deberá llevar a la reafirmación de su poder, esto es, llevar de nuevo a un Jaque Mate para nuestros intereses. Ello obliga, por tanto, a mucha atención y lucidez de nuestra parte y a elaborar también una estrategia de coincidencias con sectores lúcidos y realmente progresistas de las sociedades civil y política del Norte, pero sobre todo de avance y lucha de nuestros Estados ampliados. Implica bregar por hacer realidad una lucha contrahegemónica de los subalternos de nuestras sociedades y que hoy en el tablero geopolítico mundial tiene piezas contrarias del ajedrez mundial que sólo aceptan una soberanía restringida y subordinada y una autonomía condicionada de los países y sociedades del Sur.

La revista presenta el problema desde diversos ángulos y posiciones. El texto COOPERACIÓN SUR-SUR: NUEVAS ESTRATEGIAS PARA REPENSAR LA DEPENDENCIA, de Jerónimo Delgado Caicedo y Andrés Sáenz Peñas reflexiona sobre como recuperar la experiencia de jugadas y movimientos anteriores de nuestros países en el tablero geopolítico y sociocultural. El paso de la resistencia antisistémica de las conferencias de No Alineados a una nueva estrategia de participación colegiada propositiva de países del Sur en el tablero mundial llevó a constituir los BRICS en tanto asociación de países grandes del Sur para buscar incidir colectivamente en las orientaciones de acuerdos y decisiones de las instituciones y organismos internacionales. Sin embargo esa colaboración abrió nuevas problemáticas

de la relación entre países con intereses comunes muy abiertos y algunas diferencias y conflictos Sur-Sur que la nueva política hizo presentes. El artículo demuestra que sigue vigente la cuestión de combinar la participación sistémica de los BRICS en los foros internacionales con la crítica global a las relaciones de poder Norte Sur.

El artículo titulado DIÁLOGO SUR-SUR EN LATINOAMÉRICA: DE LA REFORMULACIÓN TEÓRICA A LA INTEGRACIÓN DE LOS PUEBLOS, escrito por Lama Al Ibrahim, Yesid Gerardo Romero Heredia, Paola Andrea Camacho Vanegas y Edgar Andrés Londoño Niño, plantea justamente la diferencia entre las políticas que procuran una integración interestatal y el proceso de una integración omniabarcante entre pueblos semejantes del Sur, que se apoyan para relacionarse con el mundo. Alude por ello al fondo de la tensión interna que impregna el Diálogo Sur-Sur.

Cabe recordar que hoy día las relaciones entre las sociedades latinoamericanas aún no se establecen entre los pueblos ni entre voceros de la masa popular, no obstante compartir nuestros países un mismo espíritu cultural y mitológico, tener problemas compartidos y estar situados en una misma periferia. Los autores nos recuerdan el planteamiento de José Martí de que similares problemas nos llevan a buscar el diálogo propio, desde haber vivido siglos bajo una integración periférica al imperialismo, sin construir nuestra propia base científico técnica y viendo crecer las exclusiones internas en nuestros países. Historia bicentenaria en que Gobiernos y Estados no han cuestionado la integración imperialista pues en su mayoría les ha servido para su dominación o hegemonía en tanto expresión de burguesías oligárquicas transnacionalizadas que, por supuesto, es sólo dentro de la integración imperialista que acceden a establecer una integración económica interestatal.

Así, este artículo coincide con que el reto principal es encontrar formas de elevar el peso y la influencia de la masa popular de los diversos países del Sur, especialmente de América Latina, ello en la perspectiva de que la conquista de una mayor soberanía interna lleve a una mayor influencia y capacidad de decisión interna e internacional de nuestros Estados.

Para consolidarse y sostenerse en la arena internacional y por la coincidencia de intereses y perspectivas, el diálogo Sur-Sur latinoamericano tiene como trasfondo el buscar un reforzamiento de los vínculos entre los países de la región y los países de otras regiones del Sur. Como dice Gladys Lechini en su artículo, LA COOPERACIÓN SUR-SUR. TEORÍA ARGENTINA Y BRASIL EN ÁFRICA, a pesar de la importancia que ha adquirido el diálogo entre los países del Sur, no debemos estar satisfechos con entender a “la cooperación Sur-Sur o cooperación entre países periféricos como una cooperación esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto”. La autora se basa en el supuesto que “es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur afrontar los problemas comunes, a través del reforzamiento de su capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional”. Pero, coincido con la autora de este artículo, para llegar más lejos y asumir políticas de colaboración Sur-Sur que modifiquen las relaciones mundiales e interestatales de fuerzas se requieren también cambios de enfoques y de epistemologías. La misma autora responde la necesidad de acompañar esa cooperación con un desarrollo de “marcos conceptuales y analíticos sobre la base del conocimiento construido, adquirido y compartido desde diferentes latitudes y elaborar una concepción pluralista y renovada para un mundo incluyente y mejor distribuido”. A partir de revisar el caso de Brasil, la autora propone una cooperación más compleja y de mayor

compromiso social comunitario la relación Sur-Sur. “una cooperación que apunta a incrementar los márgenes de autonomía de los países; una cooperación que a partir del diseño e implementación de políticas, tenga un efecto derrame sobre otras áreas, como el comercio y las inversiones, la defensa y seguridad, las instituciones de la sociedad civil”.

El artículo de Raúl Bernal-Meza titulado, LOS VÍNCULOS CON LAS POTENCIAS HEGEMÓNICAS, EL REGIONALISMO Y LOS PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERIOR COMO FACTORES DETERMINANTES DE LA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN LATINOAMERICANAS, analiza lo que el autor considera tres ejes centrales que inciden en los procesos de integración latinoamericana: “ 1) las relaciones centro-periferia vistas desde el vínculo con las potencias hegemónicas y el efecto de la triangulación de relaciones; 2) los modelos de regionalismo y, 3) los paradigmas de política exterior.” Sobre el primer punto sostiene que; “las características deficientes de la industrialización no permitirían la complementariedad y los proyectos de integración fracasar al hacer evidente las diferencias entre las tres economías más industrializadas –México, Brasil, Argentina- y las restantes; tal como se advirtió en la ALALC y la ALADI; proyecto contra el cual los países de mediano desarrollo –Chile, Colombia, Venezuela- más los andinos –Perú y Ecuador- levantaron su propio modelo de integración, el Pacto Andino, suponiendo que éste sí favorecería sus respectivos procesos de industrialización, impidiendo que las economías más industrializadas de la región se beneficiaran sistemáticamente del intercambio comercial intra-regional.” El autor revisa los tipos históricos de regionalismo habidos en la región latinoamericana; el de cuño estadounidense, el estructuralista interno y el regionalismo que denomina brasileño.

Para Bernal-Meza la época de predominio de una idea autónoma de regionalismo, bajo los Estados Nacional Desarrollistas de América Latina, acabó a partir de las reformas neoliberales que abrieron una nueva

situación y llevaron a una transformación sin cambio de la integración imperialista de América Latina. El advenimiento del neoliberalismo en América Latina, nos dice, “terminó con los elementos estructurales que podían haber permitido las condiciones de autonomía económica y política sobre las cuales construir la unidad latinoamericana. América Latina abandonó el concepto de “margen de maniobra”, el que fue sustituido por la idea de que había otra opción para la región. Ésta se sostenía en la apertura, la desregulación, la transferencia al capital privado del capital estatal –las empresas estatales- las que, sin embargo, terminaron en la mayoría de los casos en manos de corporaciones y capitales transnacionales y a cuyo proceso también se asoció la transferencia de empresas de capital nacional al capital transnacional”, es decir, el autor reafirma la idea de que América Latina renovó su integración imperialista en los últimos treinta años. Para él, hoy día no tenemos ninguna estrategia sólida de movimiento de nuestras piezas en el tablero geopolítico y sociocultural y para este autor el regionalismo brasileño, al estar bajo el dominio de una perspectiva de defensa de los intereses de la burguesía brasileña interna, no tiene los elementos de amplitud y solidaridad igualitaria que permitirían la integración solidaria en toda la región.

Eduardo Gudynas, en su artículo, LAS NUEVAS INTERSECCIONES ENTRE POBREZA Y DESARROLLO: TENSIONES Y CONTRADICCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS, va al fondo de la cuestión central que interesa en la valoración crítica de las políticas de los Estados ampliados de América Latina al indagar en las profundidades y contradicciones de la política y de los dilemas políticos que se han abierto paso en el siglo XXI como resultado de la lucha popular y por medio de las políticas de gobiernos progresistas o de izquierda en América Latina. En un artículo sorprendente por su profundidad, originalidad y fuerza crítica, Gudynas sostiene que los cambios internos provocados por las



políticas sociales de los gobiernos progresistas y de izquierda han tenido resultados contrarios a la emancipación social por varios ángulos: “en buena medida lidiamos con sociedades más individualistas, donde se han deteriorado muchos espacios colectivos de socialización, se prefiere el bienestar en el ámbito privado antes que en el público, las expectativas de calidad de vida están más enfocadas en la posesión material, comprando individualmente bienes en el mercado, proliferan los derechos del consumidor sobre los derechos sociales. Hay un descreimiento en la política, en sus partidos y en la institucionalidad, y una baja participación en asuntos colectivos. Los temas de empleo y seguridad pasan a dominar las preocupaciones personales. Persiste el problema de la corrupción a todo nivel, no sólo en la relación con el Estado sino en las interacciones entre particulares. En tercer lugar, a pesar de los avances, la incidencia de la pobreza sigue siendo muy importante, con 180 millones de personas en 2008, y entre ellos, 71 millones en extrema pobreza. En muchos casos prevalece la pobreza urbana, con mayor incidencia en la infancia y la juventud, y con un fuerte rostro femenino, y con una mayor proporción en el medio rural. Persisten o se han agravado los problemas con los llamados súper- excluidos o recontra-marginados... En cuarto lugar, persiste una creciente incidencia de la violencia. ... En quinto lugar, se mantienen o se han agravado los problemas del acceso al empleo, y la crisis global ha empeorado esa situación en algunos países. En muchos casos la situación parece disimulada por los indicadores que se utilizan, y por el ingreso al empleo informal, mientras que en otros casos los trabajos se han precarizado (especialmente bajo diferentes formas de tercerización).”

Después de conocer un análisis crítico tan certero como el de Gudyas, no podemos menos que coincidir con él en que atrás de las políticas actuales de los gobiernos progresistas y de izquierda hay un problema de persistencia de una concepción positivista del desarrollo: “De una for-

ma muy esquemática se puede sostener que en casi todos los gobiernos sudamericanos, incluidos los progresistas, se defiende una simple fórmula para entender el desarrollo: éste es concebido sobre todo como crecimiento económico.” “Este estilo sigue recostado en la apropiación de recursos naturales para nutrir corrientes exportadoras de materias primas, y esto no ha sido modificado. ... La primarización persiste, o incluso se ha acentuado. ... Entretanto se mantiene la liberalización de los flujos de capital, lo que es indispensable para la captación de inversión extranjera, y todo esto desemboca en mantener una inserción internacional subordinada en la globalización. ... Los países buscan equilibrar sus cuentas fiscales, y persiguen ciertas pautas de comportamientos ligadas a la atracción de la inversión extranjera “. Como señalamos antes, el autor va al fondo de la cuestión al mostrar la relación negativa para la emancipación de la masa popular latinoamericana de las políticas de neodesarrollismo de los gobiernos progresistas articuladas con las políticas sociales compensatorias pero no estructurantes: “Es clave señalar que el Estado busca captar una mayor proporción del excedente, y utiliza esos fondos para mantener sus programas sociales, tanto los clásicos, como los nuevos del tipo. En algunos países las modificaciones fueron sustantivas, por ejemplo imponiéndose mayores regalías y tributos a las exportaciones de hidrocarburos, tal como ocurrió en Ecuador, Bolivia y Venezuela, mientras que fueron más tímidos en los demás países. En casi todos ellos hay un regreso, o un fortalecimiento, de las empresas estatales en esos sectores. A su vez, este tipo de desarrollo discurre desde una inserción internacional subordinada... Bajo esta concepción, la reducción de la pobreza sería una consecuencia del crecimiento económico, y éste se convierte en un sinónimo de desarrollo. Esto desemboca en defender el supuesto motor de ese crecimiento, esto es las exportaciones, donde a su vez, para lograrlas es necesario aumentar la inversión, especialmente la extranjera”.

El autor concluye acertadamente que “El problema es que ese mismo estilo de desarrollo de base primarizada, con poca industrialización, escasa generación de empleo, y altos impactos sociales y ambientales, genera una dinámica que reproduce la pobreza, y alimenta diversos conflictos sociales (especialmente en los enclaves productivos).”

Después de conocer este análisis queda la conclusión de que el problema central de las políticas económicas y sociales de los gobiernos progresistas y de izquierda está en que no se ha reformulado realmente el Estado ampliado en América Latina y los propios gobiernos no asumen que las nuevas políticas económicas y sociales debían ser parte de una reapropiación de lo público por la propia sociedad: dice Gudynas: “estos gobiernos ... evitan entrar en discusiones más profundas sobre la pobreza y sus estrategias de desarrollo.... El asistencialismo focalizado es necesario, y sobre todo frente a la urgencia social, pero no es suficiente para abordar toda la problemática de la pobreza. La persistencia de una postura estatal de “gerenciamiento” de las acciones sobre la pobreza es otra herencia de las reformas de mercado que todavía persisten. Bajo esta idea la concepción de la “política” como discusión pública y plural se desvanece, y es reemplazada por un gerenciamiento (el “management” anglosajón) que usualmente está en manos de expertos gubernamentales, quienes tendrían el conocimiento experto necesario y suficiente para llevar adelante las acciones. Se mantienen los ingredientes economicistas, tales como los conceptos de capital humano o social. ... Esta perspectiva desemboca en estrategias que ponen el acento en la reparación. El motor de las acciones no es una concepción colectiva sobre los derechos o la ciudadanía, sino que se basa en una obligación moral de atender o asistir al pobre o desamparado. Los pobres y excluidos adquieren el papel de “víctima”, que reclaman por un daño”.

Vemos a partir de este artículo que los nuevos líderes progresistas y algunos de izquierda de los gobiernos latinoamericanos han abandonado totalmente la teoría social crítica: “Se genera así una complejidad de un nuevo tipo, donde el progresismo abandona algunas de las ideas de la izquierda tradicional sobre cambiar los estilos de desarrollo o abandonar las economías exportadoras de enclave. Por el contrario, la inserción exportadora convencional se ha convertido en la nueva meta, e incluso se la justifica desde un flanco social, como proveedora de los recursos financieros para mantener los planes de lucha contra la pobreza. Esta postura a su vez alimenta la idea que no hay otras opciones alternativas. El Estado, y en especial los gobiernos, no logran vislumbrar o no exploran alternativas, y entonces insisten en un estilo de desarrollo que en su propia dinámica reproduce la exclusión y problemas sociales, y en caso de reconocer algunos de esos problemas, sostienen que son inevitables. Se postula que una “política seria” es indispensable y que no hay otras opciones, tanto por condiciones internas (limitaciones en el financiamiento del Estado, demandas nacionales, e incluso las propias necesidades de remontar la pobreza), como por el contexto externo (dependencia de los mercados globales, por ejemplo). ... En los debates actuales, la sociedad civil puede quedar atrapada en un callejón sin salida, donde temas sustantivos que ha defendido por décadas, tales como la justicia social o la naturaleza del desarrollo, queden opacados bajo las discusiones sobre cuestiones instrumentales”.

Gudynas coincide en que hay que recuperar la participación activa y autónoma de la masa popular: “Los debates actuales dejan en claro, una vez más, que una sociedad civil autónoma es indispensable para contribuir al mejoramiento de aspectos tanto instrumentales como conceptuales. En el primer caso, ofrece aportes claves en cuestiones como la eficiencia, focalización o cobertura de diversos programas, combatir

el uso de los programas sociales para el clientelismo electoral, etc. En otras palabras, la sociedad civil contribuye a la transparencia y eficiencia de las acciones estatales, y por lo tanto los gobiernos progresistas antes que mirarla con desconfianza o intentar controlarla, deben permitir sus expresiones, ya que sirven a sus metas de atacar con mayor efectividad los problemas sociales. Esto no significa postular una sociedad civil donde sus organizaciones no interactúen, trabajen o cooperen con el Estado. Es más, en muchos casos una de las obligaciones de Estado, y en especial bajo los gobiernos progresistas, es contribuir a mantener estas manifestaciones de la sociedad civil. Pero esto tampoco significa exigir a sus organizaciones ciegas obediencias. La sociedad civil sigue siendo un campo de exploración de alternativas concretas, un conjunto de laboratorios con sus ensayos y errores, que buscan visiones alternativas y otras prácticas para atacar los problemas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Ese papel como germinador del cambio debe ser alentado y protegido”.

Yolanda Rodríguez Rincón en su artículo EL ALBA: HACIA LA INTEGRACIÓN SUBALTERNA DESDE AMÉRICA LATINA, nos propone realizar una mirada gramsciana de las Relaciones Internacionales para el estudio de la geopolítica actual de América Latina. La autora subraya la necesidad de ver los procesos de Diálogo Sur-Sur a partir de considerar la acirrada lucha entre hegemonía y subalternidad en la región: en su perspectiva el ALBA representa la resistencia de la subalternidad: “Unasur, son respuestas del Sur a una situación mundial que va diseñando la nueva integración en primera instancia, e identifica los problemas comunes, en la lógica de la complementariedad y la colectividad. Y si bien es una dinámica que puede considerarse contrahegemónica global, es también la preocupación por el desarrollo de bien-estar propio de la región”. Un punto fuerte de su artículo es subrayar que en la lucha entre la continuación hegemónica y la contrahegemonía popular, la potencia del norte tiene sus propios aliados:

“México y Colombia no son los únicos países que siguen los designios del norte, pero si son los dos países que más han apoyado a Estados Unidos en sus políticas de la guerra preventiva y su afán de seguir manteniendo el control en sus territorios de influencia. Estos países han suscrito convenios de cooperación para la lucha contra el narcotráfico, bajo el cual cobijan su política de militarización y excusan la alta inversión en armamento, bases militares y ampliación de la fuerza pública con la que se cometen los actos más repudiables como las masacres a indígenas y campesinos que se han perpetuado en estos dos países, pero también la expropiación de tierra y criminalización de la protesta”.

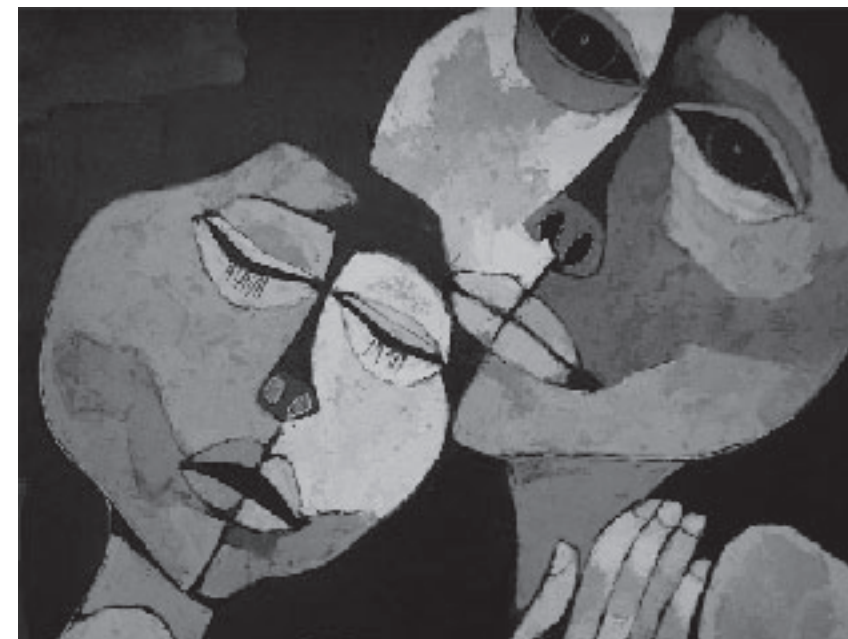
Miguel Ángel Herrera Zgaib, en su artículo MIRANDO DESDE EL SUR LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN GLOBAL, propone con base a la teorización del autor inglés David Held, cinco aspectos a partir de los cuales evaluar los avances de la democracia latinoamericana progresista: “derecho, comunidad política, seguridad, identidad y economía permiten aclarar y redefinir la arquitectura del poder político de los Estados-nación, para mostrar que la erosión de la soberanía y la autonomía son indiscutibles hoy”. De ahí que su conclusión sea que “Se requiere una nueva concepción planetaria de la democracia, que tenga en cuenta la dimensión y temporalidad de lo gloCal y sus entrelazamientos nacionales y regionales...” El autor concluye con un llamado a retomar una aspiración utópica: “Se trata de aceptar el desafío de construir el escenario posible para una bio-sociedad global. Regida por un gobierno democrático sin formas estatales soberanas dedicadas al ejercicio discrecional de la excepción como regla insuperable. Al servicio de la recuperación y reinención de lo común como la última ratio de esta transición democrática planetaria cuyo sujeto son las multitudes gloCales dispuestas a desplegar la productividad del trabajo sin la explotación, el deseo y la imaginación de nuevos mundos.”

Aleksander Aguilar, Juliana Vitorino en su artículo, O PEQUENO POLEGAR E O GIGANTE: O ESTADO ATUAL DA COOPERAÇÃO SUL-SUL ENTRE EL SALVADOR E BRASIL, abordan un caso concreto de cooperación Sur-Sur. Ambos sostienen que la política de Brasil en El Salvador y en general en Centroamérica lo ha convertido en el mejor jugador del tablero geopolítico sudamericano a partir de una política de liderazgo sin hegemonía. “El Estado brasileiro se esfuerza en el incentivo a la integración sudamericana impulsando a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y al Consejo de Defensa Sudamericano (CONDESUR) pero sabe que una eventual unión entre el SICA y el MERCOSUR podría ampliar decisivamente su papel de potencia regional. El Salvador, actualmente, dadas las consolidadas relaciones entre el PT e el FMLN, es el camino natural para la expansión de esa estrategia.”

En conclusión, los artículos de la revista sostienen que requerimos una estrategia de largo alcance para mover con autonomía y sentido emancipador nuestras piezas en el ajedrez geopolítico y del Estado ampliado, para ver cuales son los elementos que nos atan aún a una integración imperialista latinoamericana con subordinación de las sociedad y cuales son nuestros puntos fuertes para incidir en el Diálogo Sur-Sur con una autonomía conceptual y una incidencia en lo público por parte de la sociedad civil y en especial con un desarrollo contrahegemónico de parte de la masa popular latinoamericana.

#### LUCIO OLIVER

Profesor Titular C, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Tutor del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericanos de la UNAM  
Coordinador OSAL, CLACSO  
México



*Colección la edad de la ternura*  
Oswaldo Guayasamín  
1989

# Cooperación sur-sur: nuevas estrategias para repensar la dependencia

Jerónimo Delgado Caicedo<sup>1</sup>

Andrés Sáenz Peñas<sup>2</sup>

## Resumen

*El nuevo entorno internacional ha generado una evolución de las estrategias de cooperación Sur-Sur desde una renovada perspectiva de política exterior en el mundo en desarrollo. De hecho, se ha producido un esquema de acción basado en la búsqueda de cambios desde el sistema y no por fuera de éste, lo cual ha ocasionado una transformación de las relaciones horizontales regidas por la selectividad y el pragmatismo. Países de América Latina como Venezuela y Brasil han optado por esta vía alternativa, y se constituyen como visiones complementarias pero contrapuestas del uso de la cooperación Sur-Sur. A pesar de esto, existe un dilema sobre los posibles peligros de la cooperación Sur-Sur como un esquema que replica las dinámicas de dependencia de las relaciones con el norte.*

*Palabras clave: Cooperación, Sur-Sur, Dependencia, Sur Global.*

Robert Cooper, principal consejero de política exterior de Tony Blair, mencionaba en 2002 que “la necesidad (...) de colonizar es ahora tan grande como lo fue durante el siglo XIX (...) para llevar al resto del mundo los principios de orden, libertad y justicia que están consagrados en las sociedades postmodernas”<sup>3</sup>. Así, el imperativo “neocolonizador” según el cual existe la posibilidad de independencia política si hay dependencia económica pareciera ser la nue-

va *raison d'être* de los Estados en desarrollo. Recordando una máxima de Tucídides: “los países grandes hacen lo que quieren hacer y los pequeños aceptan lo que tienen que aceptar.” Simple. Un mundo construido a través de juicios “objetivos” y desde una visión racionalista de la realidad internacional. En suma, la *realpolitik* en su expresión máxima y el sostenimiento del *tatus quo* como necesidad para la perpetuación del sistema. Morgenthau<sup>4</sup> estaría dichoso.

Esta concepción unidimensional de la realidad también ha permeado el mundo de la academia con el pretendido alcance de las teorías

<sup>1</sup> Coordinador de la Línea de Investigación Estudios Africanos. Profesor – Investigador. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. jeronimo.delgado@uexternado.edu.co

<sup>2</sup> Asistente de Investigación. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. andres.saenz@est.uexternado.edu.co

<sup>3</sup> Véase: Chomsky, Noam. “Hegemonía o Supervivencia.” Grupo Editorial Norma S.A. 2008, p. 89.

<sup>4</sup> Hans Morgenthau es considerado el “padre de las relaciones internacionales”. Fue la primera persona en realizar un estudio sistemático de la realidad internacional con su libro “Politics Among Nations”, en el cual planteo los principios del realismo político moderno. Véase: Morgenthau, Hans J. “Política entre las naciones. La lucha por el poder.” Editorial: G.E.L. 1985.

eurocéntricas del cual se derivan, para las ciencias sociales, dos supuestos fundamentales: El primero es la existencia de un relato universal, lineal y progresivo, según el cual las sociedades evolucionan a través de etapas desde lo tradicional hasta lo moderno, en donde este último es la sociedad de consumo como la conocemos en Occidente<sup>5</sup>. El segundo, es que se define el conocimiento científico de Occidente como “el único conocimiento objetivo y universal, permitiendo la universalización del individualismo posesivo y la separación de los ámbitos de lo político, lo social, lo económico, como las formas naturales de entender la vida colectiva”<sup>6</sup>.

Esta categorización universal y aparentemente neutral plantea un reto enorme para las sociedades no occidentales. En concreto, implica la necesidad de descolonizar el saber y de comprender que no se puede ser más el objeto de análisis de la ciencia, se tiene que empezar a ser el sujeto de la misma. Hoy existen nuevos alcances teórico-políticos que conciben la realidad como una dinámica de cooperación horizontal y alternativa, la cual implica la deconstrucción del orden internacional inmutable y esencialista que se ha querido proyectar con el fin de la Guerra Fría. En medio de esta producción de cuestionamientos a las formas hegemónicas del conocimiento y de la estructura internacional aparece la idea del resurgimiento del llamado “Sur Global”.

5 Lechini, Gladys. “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?” En: Relaciones Internacionales. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI). Universidad Autónoma de Madrid. Núm. 12. Octubre de 2009, p. 59.

6 Lander, Edgardo. “Diálogo a través del Atlántico Sur: saberes hegemónicos y saberes alternativos.” En: Anais do X Congresso de ALADAA. Rio de Janeiro. Educam. Centro de Estudios Afro-Asiáticos, p. II. 2.

## EL SUR EN LA HISTORIA RECIENTE

El análisis de política internacional del Sur Global resulta problemático al ser éste un concepto difuso y sin anuencia. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el término “Sur” hace referencia al colectivo de países en desarrollo que comparten una serie de retos y vulnerabilidades a nivel internacional, sin que esto implique que todos pertenezcan a una misma categoría de desarrollo económico, político o social<sup>7</sup>. Precisamente esta visión tan omniabarcante y holgada del Sur ha conllevado históricamente a que un proyecto unionista y de contraposición hegemónica no haya sido efectivo, como lo demuestran los intentos históricos por vincular la cooperación horizontal con el cambio en la balanza de poder dentro del Sistema Internacional.

En 1955 tuvo lugar el primer foro multilateral en el que se planteó la necesidad de fortalecer la cooperación económica y cultural entre los pueblos del “tercer mundo”, fue la Conferencia de Países Afroasiáticos en Bandung, Indonesia. Uno de los objetivos principales de esta conferencia fue el rechazo al colonialismo como modelo de dominación. En palabras de Siba N. Grovogui:

“The general thrust of the collective actions of the global south was an unmistakable desire to expunge colonialism from international relations and to eradicate the bases of inequity and injustice in the international system or Western imposed structures of power, interest and subjectivity”<sup>8</sup>.

7 UNDP. “Forging a Global South.” United Nations Development Programme. 19 de Diciembre. 2004, p. 2.

8 Grovogui, Siba N. “Postcoloniality in the Global South Foreign Policy: A Perspective.” En: Braveboy-Wagner,

En efecto, la herencia colonial de los pueblos del Sur generó una percepción favorable entre los actores que permitió la consecución de proyectos comunes. Una comunidad internacional de tipo “Gondwana” se vio así formulada a través del discurso de la cultura común: la existencia de unas raíces históricas similares, una experiencia colonial con fuerte impacto sobre la creación del Estado-nación, que – en muchos casos – creó sociedades divididas sobre la base de la religión o la raza<sup>9</sup>. El aspecto cultural fue y sigue siendo parte esencial del diálogo Sur-Sur. Sin embargo, no fue el único, ni el más importante para consolidar el proyecto.

El aspecto primordial sobre el cual se gestó el esquema de cooperación Sur-Sur en el siglo XX se relaciona con la apreciación de los Estados en desarrollo, al darse cuenta que podían utilizar su poder como mayoría en el Sistema Internacional para reforzar su capacidad de negociación con los países del Norte.

Un ejemplo evidente lo brinda la evolución que ha tenido la Organización de las Naciones Unidas. Si bien, desde una perspectiva neorrealista los Estados más poderosos en el sistema crean y moldean las instituciones internacionales para mantener o aumentar su tajada en el poder mundial<sup>10</sup>, debe enfatizarse que la existencia de instancias como la ONU ha permitido a los países del Sur organizarse a través de gru-

Jacqueline Anne (ed). The foreign policy of the Global South: rethinking conceptual frameworks. Lynne Rienner Publishers, Inc. 2003, p. 32.

9 Mukherjee, “IBSA: Overview and Perspectives Historical Roots of the Common Challenge of India, Brazil and South Africa.” Ponencia presentada en: III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Seminario IBAS – Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

10 Mearsheimer, John. “The False Promise of International Institutions,” En: International Security, Vol. 19. N.3. Invierno. 1994/1995, p. 10.

pos de presión con una importante cooperación diplomática y alcance mediático, que no hubieran tenido de otra manera<sup>11</sup>. El G-77, fundado en 1964 es el arquetipo de estos esquemas de cooperación. Con éste se buscó fortalecer y mantener la unidad de los países en desarrollo para determinar una agenda y un programa de acción común al interior de la ONU.<sup>12</sup>

La potencialidad de la cooperación entre los países del Sur se vio fortalecida por la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, del Movimiento de Países No Alineados (NOAL) en 1961, de la Organización de Solidaridad con los pueblos de América Latina, Asia y África (OSPAAAL) en 1966 y por diversas organizaciones de ámbito regional y subregional.

La década de 1970 constituyó una época de oro del “tercermundismo”. Esta visión idealista y casi romántica de las relaciones Sur-Sur parecía demostrar que un Sistema Internacional alternativo podía ser una realidad. El shock petrolero de 1973 le dio la oportunidad al mundo en desarrollo de demostrar como, por medio de las organizaciones internacionales tipo OPEP, se podían defender de manera autónoma los recursos naturales y hacerle contrapeso al Norte en las decisiones internacionales. Incluso se planteó la posibilidad de expandir ese esquema de concertación y crear carteles de commodities en el Tercer Mundo<sup>13</sup>.

11 Grovogui, Siba, op.cit., p. 42.

12 Algunos de los grandes logros del G-77 son: la formación de un comité de descolonización, de un comité especial para el apartheid y la entrada en vigor de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

13 Esta idea se le atribuye a Raúl Prebisch (economista argentino), el cual conceptualizó la idea de la “Industrialización por Sustitución de Importaciones”. Prebisch



Sin embargo, para sorpresa de muchos, el modelo de cooperación fracasó. La década de 1980 marcó el declive del sistema de relaciones periféricas a pesar de que la crisis de la deuda se mostraba como un terreno fértil para generar asociaciones de solidaridad coordinada. En consecuencia, "las acciones bilaterales implementadas por los países desarrollados junto a los acreedores privados, sumados a las fragilidades económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral"<sup>14</sup>.

Con el fin de la Guerra Fría, los países del Sur se encontraron frente a una encrucijada importante. Por un lado, se generó un clima favorable para la cooperación por medio de la distensión militar e ideológica del conflicto Este-Oeste<sup>15</sup>; por otro, el advenimiento del neoliberalismo como paradigma del pensamiento único y de un

---

creía que se debían fomentar la creación de carteles de commodities para defender los intereses del tercer mundo en el Sistema Internacional, su hipótesis se sustentaba en que el periodo de colonización creó economías de monocultivos y, por eso, se seguía presentando una falta de variedad importante en los productos de muchos Estados, lo cual ponía a merced de las corporaciones la compra de las materias primas. Con un cartel del azúcar, del banano, o del chocolate los Estados productores podrían proteger sus principales activos de manera soberana. Véase: Prashad, Vijay. "The South Also Exists, as the Third World Once Did." *NACLA Report on the Americas* 40:5. 2007. Disponible en: <https://nacla.org/node/4554>

<sup>14</sup> Lechini, Gladys. ¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los Estados de África y la nueva Sudáfrica. En: *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. 2006, p. 314.

<sup>15</sup> Miranda, Roberto. "Las certezas en torno a la unión Sudamericana: Integración y Economía en Sudamérica. (INTEGRACIÓN Y ECONOMÍA EN SURAMÉRICA)" En: *Revista de Ciencias Sociales*. Número. 117. Septiembre-Diciembre. 2007. Academic One File. Web.

Nuevo Orden Global implicó un desmejoramiento evidente en las condiciones de vida de los habitantes en el mundo en desarrollo.

Como lo menciona Dot Keet, "most of the countries of the South sank ever-more deeply into neo-colonial subordination as the governing elites succumbed to the dominant paradigm (...) under the pressures and persuasions of the North"<sup>16</sup>. De esta manera, la nueva estructura del Sistema Internacional hizo necesario replantear el esquema de cooperación Sur-Sur que había sido imperante durante el Siglo XX.

### EL SUR: ¿UNA FALACIA?

Evidentemente, el proyecto tercermundista fue productivo pero su amplia esfera de acción y su naturaleza general provocaron – con ayuda del Norte – su fracaso. En efecto, existía una paradoja en la dinámica del tercermundismo que se relaciona con el hecho de que su gran tamaño y alcance son a la vez su fortaleza potencial y su debilidad como proyecto. Por un lado, sus miembros podían hacer un contrapeso efectivo a las políticas del Norte a través de su poderosa visión unionista. Por otro lado, los Estados miembros son tan diversos en cuanto a sus regímenes políticos y sus políticas económicas que resultó – y aún resulta – muy complejo fortalecer posiciones activas y significativas a nivel internacional<sup>17</sup>.

Para Gladys Lechini "la falacia del argumento era su premisa básica de que todos los países subdesarrollados tenían más cosas en común de las que poseían en realidad y que todas las soluciones podían ser aplicadas con el mismo

---

<sup>16</sup> Keet, Dot. "South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime." *Transnational Institute*. Ámsterdam. 2006, p.15.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 25.

éxito"<sup>18</sup>. Por esto, se hace necesario deconstruir la nueva cooperación Sur-Sur y entender ¿cómo se pueden generar procesos de construcción de identidad y de selectividad dentro de la idea fuerza del Sur como "Sur Global" y no como "subdesarrollo"?

A continuación se examinan las nuevas estrategias de cooperación Sur-Sur desde una construcción renovada de política exterior en el mundo en desarrollo. Se propone un esquema de acción basado en la búsqueda de cambios desde el sistema y no por fuera de él. De la misma forma, se plantea un cambio en el paradigma Norte-Sur frente a unas relaciones horizontales regidas por la selectividad y el pragmatismo. Se utilizarán dos casos de estudio que no pretender ser exhaustivos: Venezuela y Brasil como dos visiones complementarias pero contrapuestas del Sur Global y se finalizará con unas reflexiones sobre los posibles peligros de la cooperación Sur-Sur desde una perspectiva de replicación de las relaciones con el norte. Creo que es mejor esta redacción: Se utilizarán dos casos de estudio que no pretender ser exhaustivos: Venezuela y Brasil como dos visiones complementarias pero contrapuestas del Sur Global. Se finalizará con unas reflexiones sobre los posibles peligros de la cooperación Sur-Sur desde una perspectiva de replicación de las relaciones con el Norte.

### NUEVAS PERCEPCIONES, NUEVAS ESTRATEGIAS

Con el colapso de la Unión Soviética se presentó un cambio en la política multilateral del

---

<sup>18</sup> Lechini, Gladys. "¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los Estados de África y la nueva Sudáfrica", op.cit, p. 313.

Sur Global que ha pasado de un confrontacionismo omniabarcante a una estrategia conjunta de confrontación y de cooperación. Como en la década de 1960, han empezado a surgir nuevas organizaciones internacionales del Sur y para el Sur. Sin embargo, existen elementos de esta nueva estrategia que demuestran la internalización de los errores pasados:

En primer lugar, se ha pasado de una dinámica contrasistémica a una dinámica de hedging<sup>19</sup> que implica la aceptación y aprehensión de las reglas de juego internacionales. En otras palabras, los países del Sur no van a tratar de cambiar la estructura del Sistema Internacional, van a tratar de convertirse en rule-conditioners del orden global. En segundo lugar, las organizaciones internacionales de la nueva geopolítica del Sur tienen objetivos más pragmáticos y sus asociaciones son más selectivas. Finalmente, el elemento articulador de las decisiones de política exterior es la solidaridad, en contraposición a la lógica asimétrica de las relaciones Norte-Sur que han promovido el fortalecimiento de la vul-

---

<sup>19</sup> El término "hedging" proviene del mundo de las finanzas y hace referencia a una estrategia de manejo de riesgo usado para limitar o compensar una pérdida por las fluctuaciones en el precio de diferentes tipos de activos. En *Relaciones Internacionales* hace referencia al comportamiento que adopta un Estado para limitar y disminuir su vulnerabilidad a través de múltiples opciones de política exterior frente a situaciones de incertidumbre o de gran importancia (high-stakes). Este término es utilizado principalmente para explicar el comportamiento de un Estado frente a un poder regional o mundial en crecimiento. Sin embargo, se puede asociar a dinámicas de comportamiento de un grupo de estados (el Sur) frente al Sistema Internacional en general. Parte del papel de este trabajo es demostrar que dicha estrategia es aplicable a la configuración de política exterior del "Sur Global" en su comportamiento frente al Norte. Para una explicación más profundidad del término Véase: Cheng-Chwee, Kuik. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China." *Contemporary Southeast Asia* 30:2. 2008.

nerabilidad económica y de una dependencia comercial importante en los países débiles.

El papel actual de los NOAL se constituye como un buen ejemplo de este cambio de estrategia. Debe recordarse que el futuro de la organización tras la desaparición del conflicto Este-Oeste estaba en duda. Si la filosofía de los NOAL se sustentaba en la búsqueda de una tercera vía por fuera de dicho conflicto, entonces ¿qué quedaba por hacer con la victoria del pensamiento único? En palabras de Sally Morphet: "The NAM still exists and has adapted to the end of the Cold War by seeking more pragmatic and ad hoc partnerships with sympathetic Western states issue by issue"<sup>20</sup>. Morphet argumenta que existe ahora una actitud más flexible hacia Occidente porque los problemas del Sur no pueden ser resueltos sin establecer un diálogo y un esquema de cooperación con Europa y Estados Unidos.

Sin embargo, esta tesis resulta insuficiente para explicar las dinámicas de diálogo Sur-Sur que se están presentando en la actualidad porque los problemas del Sur no solamente pueden, sino que deben ser resueltos por el mismo Sur<sup>21</sup>. Además, las nuevas estrategias de los Estados no sólo se explican a través del alineamiento categórico con el sistema en una simple aceptación de las reglas de juego. En ese sentido, el Sur Global ha optado por utilizar el hedging desde una construcción de contingencia de riesgo denominada *dominance-denial*<sup>22</sup>, que implica fortalecer la influencia diplomática entre los países en desarrollo, hacer partícipes

a otros poderes – para el caso, potencias medias en desarrollo – en los asuntos regionales e internacionales y desarrollar una capacidad de recuperación y resistencia para disminuir la vulnerabilidad del Estado.

Esta renovada visión estratégica tiene un alto grado de pragmatismo que no se puede obviar. Las relaciones creadas a través de criterios ideológicos dan paso a relaciones de utilidad conjunta para el desarrollo. El renacimiento de iniciativas que se creían enterradas, como el Acuerdo de Buenos Aires adoptado en 1978 es prueba de esto. Este proyecto se configuraría para promover y realizar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) dentro de un marco de acción "cuyo único objetivo sería el de facilitarle a los países en desarrollo un nuevo espacio que les permita no sólo ser receptores, sino oferentes de cooperación"<sup>23</sup>. A pesar de su utilidad, este proyecto naufragó durante la década de 1980 con pocos ejemplos destacables como Cuba y Brasil.

En la actualidad se habla de un renacimiento de la CTPD por tres razones principales: Primero, por la mayor aplicabilidad de las soluciones concebidas en países del Sur – como puede ser el caso de tecnología para la producción de alimentos en zonas tropicales, desarrollado exclusivamente en países de estas regiones –. Segundo, por el desplazamiento de actividades de investigación en los países industrializados para el sector privado, imposibilitando su transferencia gratuita a bajo costo. Finalmente, por la ausencia de condicionalidades ligadas a la

cooperación desde el Sur<sup>24</sup>. Así, se puede adoptar un sistema de cooperación en cascada, donde los países relativamente más desarrollados transfieren a sus socios del Sur el know-how y sus herramientas tecnológicas tropicalizadas<sup>25</sup>.

## LA RE-EVOLUCIÓN DEL SUR EN VENEZUELA

Uno de los países más activos en temas de CTPD y de cooperación Sur-Sur en general es Venezuela. El gobierno venezolano ha utilizado sus hidrocarburos como eje articulador en materia de política exterior para aprovechar la CTPD en áreas en las que resulta inverosímil que el vecino país tenga interés. Un ejemplo de esto es la cooperación con el gobierno uruguayo en materia de investigación en la Antártida. Para la campaña conjunta entre ambos Estados, Uruguay brindó apoyo logístico e introdujo al grupo de investigación venezolano en los aspectos técnicos pertinentes en la Base Permanente Artigas en territorio antártico<sup>26</sup>. A cambio el gobierno uruguayo recibió todo el presupuesto necesario para la misión, y de esta forma, Venezuela logró modificar su status en el Sistema del Tratado

Antártico de miembro no consultivo a miembro consultivo, es decir, con voz y voto.

Ahora bien, dentro de la dimensión del diálogo Sur-Sur, Venezuela no se ha quedado atrás como lo demuestra su participación en los Foros de Alto Nivel sobre Cooperación entre África y América del Sur, y en la I y II Cumbre América del Sur y África (ASA), la primera celebrada en Abuja, Nigeria en 2006 y la segunda en Isla Margarita, Venezuela en 2009. El gobierno del Presidente Chávez incluso tuvo la iniciativa de reestructurar el andamiaje académico, informativo y financiero del Sistema Internacional, con propuestas como la Radio del Sur, la Televisión del Sur, la Universidad del Sur y el Banco del Sur<sup>27</sup>.

El gran proyecto bolivariano por el resurgimiento del Sur es una clara estrategia que parte del hedging para llegar al institucionalismo periférico – adoptada por razones neorrealistas – para contrarrestar el poder del Estados Unidos en el Sistema Internacional. Institucionalista porque cree que las instituciones pueden cambiar el cálculo de los Estados sobre cómo maximizar sus ganancias y, en ese sentido, la cooperación mutua es la mejor estrategia a largo plazo<sup>28</sup>. No obstante, la lógica antiimperialista de la revolución bolivariana construye en el ideario de política exterior una visión de rechazo frente a las Organizaciones Internacionales dominadas por las potencias occidentales, OMC

20 Morphet, Sally. "Multilateralism and the Non Aligned Movement: what is the global South doing and where is it going?"

21 Lander, Edgardo, op.cit.

22 Cheng-Chwee, Kuik, op.cit, p. 169-170.

23 Abarca Amador, Ethel. "El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales." Revista de Ciencias Sociales. Número. 46. 2001. Academic One File. Web.

24 Estas razones son discutidas a fondo en: Ayllon Pino, Bruno y Costa Leite, Iara. "Brazil and South-South Cooperation: contributions and challenges/ O Brasil e a Cooperacao Sul-Sul: contribuicoes e desafios", en Boletín Meridiano 47, diciembre de 2009, disponible en: <http://meridiano47.info/2009/12/28/0-brasil-e-a-cooperacao-sul-sul-contribuicoes-e-desafios-por-bruno-ayllon-pino-iara-costa-leite/>

25 Lechini, Gladys. "América Latina y África en la cooperación Sur-Sur." En: Revista Política Exterior y Sobreranía. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Caracas. Núm. 4. 2008, p.81.

26 De Paula, Gabriel y Tuñez, Francisco. "Cooperación Internacional en la Antártida: Venezuela y Uruguay en Campaña Conjunta." En: Observatorio Polar. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Primavera Sur. 2008, p. 12-13.

27 A esta última iniciativa se le dio vía libre en la Segunda Cumbre ASA en Caracas, con la firma de un documento en el cual los Jefes de Estado de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela oficializaban el Banco con una inversión inicial de \$20 billones de dólares.

28 Grieco, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." En: David A. Baldwin (ed.), en Neorealism and Neoliberalism. New York. Columbia University Press. 1993, p.124.

y OEA por ejemplo. El sociólogo e investigador venezolano, Edgar Lándar lo expresa así:

“Las principales transformaciones institucionales de la llamada globalización (...) y la creación de la que es probablemente el más poderoso organismo internacional, la OMC, no pueden ser comprendidas si no se consideran los intereses, diseños y estrategias de las empresas transnacionales que en forma directa definieron sus orientaciones básicas, y la acción de los gobiernos de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón”<sup>29</sup>.

La solución entonces es generar dinámicas institucionalistas, pero en la periferia, para así tener control sobre el balance de poder dentro de la organización y, a la vez, hacerle contrapeso al poder de Estados Unidos en la región y en el Sistema Internacional, fortaleciendo la influencia diplomática de los países en desarrollo, disminuyendo la vulnerabilidad internacional de Venezuela y, – como Cuba en el Siglo XX – reconociéndose a sí misma como una potencia regional con influencia importante en los asuntos regionales y mundiales.

Con esta estrategia, Venezuela ha tenido un éxito relativo en lograr cierto reconocimiento internacional en el tema de la cooperación Sur-Sur. El patrocinio de Cumbres como ASA o la configuración de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) son una demostración del interés gubernamental por ganar reconocimiento a través de un ejercicio de voluntad, pero sin una capacidad real, o al menos determinante.

En el tema de energía, debe recordarse que los objetivos principales de la política exterior venezolana son la defensa de los precios altos del petróleo a nivel internacional y el uso sobe-

rano de los hidrocarburos<sup>30</sup>. Con el cumplimiento de ambos objetivos, el país puede elevar su influencia en el continente mediante su potencial energético. En concordancia, Venezuela ha tenido acercamientos con Camerún, República Democrática del Congo, Nigeria y otros países del occidente africano para coordinar una agenda común en temas de energía y para acercar a los países de esta región a la OPEP. Al tiempo, contrarresta la influencia estadounidense en la región, país que importa actualmente de la región del Golfo de Guinea el 15% de su petróleo y que se pronostica, aumentará al 25% en el 2025<sup>31</sup>.

A pesar de los grandes logros que ha tenido el vecino país en el nuevo Sur Global existen graves errores frente a cómo está configurada su política. El aspecto comercial es una clara demostración de esto. Venezuela no ha logrado aprovechar la cooperación Sur-Sur para desarrollar su aparato interno y mejorar la productividad nacional. En cambio, continúa condicionada por la “maldición” de las materias primas. Es diciente que sus relaciones comerciales con Nigeria, el país más poblado de África, para 2008 apenas alcanzaran los \$39.015 dólares en importaciones y los \$207.797 dólares en exportaciones. Se hace urgente encontrar y explotar las complementariedades económicas que pueda tener Venezuela con otros Estados del Sur para evitar que se tenga que desmontar todo el es-

<sup>30</sup> Hernández-Barbarito, María y Aaron Liendo M, Victor. “Cooperación energética entre Venezuela y los países emergentes petroleros del occidente africano.” En: Revista Política Exterior y Soberanía. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Caracas. Núm. 4. 2008, p.44.

<sup>31</sup> “U.S. Oil politics in the ‘Kuwait of Africa,’” The Nation 274:15 (2002): 11. Citado en: Delgado Caicedo, Jerónimo. “Petróleo y Política en África Subsahariana.” Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002. XI Congreso Internacional de ALADAA. Disponible en: <http://ceaa.colmex.mx/aladaa/images/memoria/jeronimodelgado.pdf>

quema de cooperación en caso de una caída fuerte en el precio de los hidrocarburos.

De igual forma, debe mencionarse que Venezuela no es el único país en la región que ha adoptado dentro de su estrategia de política exterior el tema de la cooperación Sur-Sur y de la CTPD. Se afirma que en los últimos años se ha incrementado el número de países en la región que han incluido dentro de sus lineamientos de acción el ofrecimiento de cooperación a países de menor desarrollo económico<sup>32</sup>. En América Latina, Argentina, Brasil, Cuba, México y Venezuela ha optado por vincularse con esta estrategia, principalmente frente al continente africano. Pero en los últimos años, es la política exterior brasileña la que más llama la atención en materia de cooperación Sur-Sur. ¿En qué consiste su estrategia?

### BRASIL, LA POTENCIA DEL SUR

Desde la llegada de Lula da Silva al poder, su gobierno ha buscado terminar con el paradigma del neoliberalismo obligatorio a través de la búsqueda de complementariedades entre los países del Gondwana – con énfasis especial en África – y de la solidaridad como elemento fundamental de política exterior.

Así, el cambio sistémico ha dado paso a los cambios intrasistémicos, como parte de la estrategia política para formar identidad frente al Sur y no frente al subdesarrollo. La construcción de alianzas en las organizaciones internacionales abanderada por el gobierno brasileño es una demostración estratégica de la necesidad de fortalecer la capacidad diplomática de los países en desarrollo. El boicot de la reunión de la OMC en Cancún en 2003, gracias a la oposición

del G-22 a las iniciativas neoliberales del Norte y el rechazo al pago de ciertos medicamentos genéricos por parte de las potencias medias del Sur – los llamados BRICS –<sup>33,34</sup> son una demostración del poder que puede tener el Sur Global en los asuntos internacionales.

De la misma forma, Brasil ha logrado reestructurar a través de la cooperación Sur-Sur su comercio internacional, esta táctica ha disminuido la vulnerabilidad económica del Estado y aumentado el margen de maniobra del gobierno brasileño en el Sistema Internacional. Entre 2001 y 2008 la participación de los socios comerciales tradicionales de Brasil disminuyó un 15,4%, jalonado por una disminución del 9,5%

<sup>33</sup> Por referencia a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Sobre este tema es importante mencionar que el 6 de diciembre de 2005, los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio aceptaron el protocolo de enmienda al Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, que permite, después de ratificación a los países con insuficientes o nulas capacidades de manufactura, importar versiones genéricas de fármacos no patentados. Esta fue una iniciativa importante de los países del Sur en el seno de la OMC. Para más información véase: Yu, Peter K. “Access to medicines, BRICS alliances, and collective action. (Brazil, Russia, India, China, and South Africa alliances).” En: American Journal of Law & Medicine. 34:2-3 (2008). Academic OneFile. Web.

<sup>34</sup> Sobre este mismo tema es relevante hacer referencia a la creación de la Central Internacional de Compra de Medicamentos, una iniciativa brasileña ampliamente defendida por los países africanos a la que se refirió Lula da Silva en la ceremonia de lanzamiento. “No es posible tener paz y prosperidad en un mundo donde millones de personas continúan viviendo en situaciones de extrema pobreza. La guerra que tenemos que trabar es contra el hambre, la pobreza y otras formas de exclusión... (La central) tendrá como objetivo comprar medicamentos a gran escala para combatir las tres enfermedades que más afectan a los países pobres: el SIDA, la malaria y la tuberculosis.” Discurso pronunciado en la ciudad de Nueva York el 19 de Septiembre de 2006. Disponible en: [http://www.mre.gov.br/espanhol/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_CURSO=2925](http://www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_CURSO=2925)

por parte de Estados Unidos – principal socio comercial del gigante sudamericano –, en cambio la participación comercial con China creció un 8,1% y con África Subsahariana un 7,18%<sup>35</sup>.

El gobierno brasileño ha optado en sus relaciones con el mundo por una vinculación constructiva en la que priman las ganancias absolutas y no las ganancias relativas. En cierta medida se ha configurado una estrategia institucionalista de pragmatismo económico que le ha dado buenos resultados a Lula, en su afán por definir el Estado brasileño como una nueva potencia. Su política ha combinado el discurso “tercermundista” de antaño en donde se refiere a Brasil como un adalid de los pueblos oprimidos, que en la práctica no se traslada a un alineamiento ideológico, sino a una maximización económica por medio del comercio exterior y de la inversión, sin importar las diferencias políticas y sin condicionalidades de ningún tipo.

No obstante, donde se pueden observar las tres características del *dominance-denial* en la renovada cooperación Sur-Sur es en IBSA – India, Brasil y Sudáfrica –. Esta iniciativa es un foro de coordinación y de consulta que nace en contraposición a la lógica de la cooperación Sur-Sur del siglo XX, según la cual todos los países subdesarrollados comparten los mismos problemas y por lo tanto se les pueden aplicar las mismas soluciones.

IBSA es el ejemplo de cómo se pueden aplicar criterios de selectividad – temática y de actores – a la cooperación horizontal, sin dejar de lado la idea-fuerza del Sur Global. Para

35 Schamlz, Stefan. “Brazil in the Global trade system – Towards a “new axis of the south?”” Documento presentado en la reunion annual: ISA’s 50th Annual Convention “Exploring the past, anticipating the future.” Nueva York. Febrero 15. 2009, p. 19.

el caso de análisis debe mencionarse que los tres países convergen en sus objetivos de política exterior, tanto por su posición geoestratégica como por su peso económico y por su papel como potencias medias en desarrollo<sup>36</sup>. En ese sentido IBSA es un ejemplo *sui generis* fuera de Occidente:

“It is not a formal organisation; it has no headquarters or secretariat: it is not a bloc, nor an alliance. It is, rather, an alignment of like-minded countries in similar stages of development, a mechanism which allows the governments of the three countries to co-ordinate their positions on important issues and to speak with one voice on important international issues”<sup>37</sup>.

El alcance de IBSA ha sido realmente notable en el medida en que le ha sido posible a los tres Estados comprometerse en posiciones comunes de política exterior, como el compromiso con la reforma de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. Se debe recordar que India y Brasil sostienen que se debe agrandar el Consejo de Seguridad para incluir los intereses de los países del Sur – Sudáfrica también, pero ahora necesita acordar estas posiciones en el seno de la Unión Africana –. Es importante visualizar que al estar estos países entre los más grandes y mejor posicionados estratégicamente en el mundo en desarrollo, su coordinación

36 Sotero, Paulo. “Emerging Powers: India, Brazil and South Africa (IBSA) and the Future of South-South Cooperation.” Brazil Institute Publication. Agosto. 2009. Disponible en: <http://brazilportal.wordpress.com/2009/11/09/brazil-institute-publication-emerging-powers-india-brazil-and-south-africa-ibsa-and-the-future-of-south-south-cooperation/>

37 Campbell, Zélia. “IBSA: Overview and Perspectives.” Documento presentado en: III Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional. Seminario IBAS – Brasilia. Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

tendrá un impacto mucho mayor en las discusiones con interlocutores más poderosos<sup>38</sup>.

Empero, no todo es color de rosa. Se ha planteado que el IBSA se puede convertir en una herramienta irrelevante por las dificultades para reconciliar intereses divergentes y por la falta de complementariedad económica<sup>39</sup>. Este argumento es en realidad bastante débil porque se han podido explotar las áreas de complementariedad económica hasta tal punto que, desde la creación de IBSA, el comercio brasileño con Sudáfrica ha aumentado 317% y la meta es alcanzar entre los tres miembros unas relaciones comerciales de \$15 billones de dólares – en comparación con \$4 billones en 2003 –<sup>40</sup>.

Sin embargo, existe otro punto de quiebre importante frente a estas nuevas iniciativas multilaterales: su carácter cerrado de “club” que, en vez de generar dinámicas de identificación dentro de un gran Sur Global, puede provocar una situación de exclusión por parte de los Estados en condiciones de desarrollo menos favorables. Sobre el caso brasileño se ha afirmado que su liderazgo es positivo para organizar la interlocución sudamericana en una sola voz. Pero, desde otra perspectiva “se habla del riesgo de que Brasil se transforme en un líder con roles hegemónicos teniendo en cuenta que en la dimensión estratégico-militar es un estado pivote de Estados Unidos”<sup>41</sup>. Ciertos círculos de la sociedad civil comienzan a hablar de un posible imperialismo brasileño. Incluso, el discurso del gobierno de Lula a veces pareciera apuntar

38 Ibid.

39 Osava, Mario. “IBSA Summit – Will South-South Cooperation Regain Clout?” Inter Press Service News Agency. Septiembre 23. 2008. Disponible en: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=43974>

40 Schamlz, Stefan, op.cit.

41 Miranda, Roberto, op.cit.

en una posición plenamente favorable frente al neoliberalismo, como aquella mencionada en el Foro de Davos de 2005, donde dijo: “una cosa que he señalado sistemáticamente a los empresarios brasileños es que no deben tener miedo de convertirse en empresas multinacionales”<sup>42</sup>. Esta situación plantea una unidad con el sistema económico preocupante. ¿No es posible ya una vía alternativa? Y, en ese sentido: ¿Se puede hablar ya de un sub-imperialismo dentro del Sur?

### ¿COOPERACIÓN SUR-SUR O DOMINACIÓN SUR-SUR?

Previamente en este texto se comentó sobre cómo los Estados han convenido aceptar las reglas de juego del Sistema Internacional, este saludo a la bandera del status quo es consentido en la medida en que exista un margen de maniobra para disentir y condicionar las reglas del sistema. Esta aceptación no implica la inexistencia de visiones alternativas al orden global. Es evidente el desencanto con el modelo económico internacional y hay planteamientos, como el del egipcio Samir Amin, que concluyen que la alternativa real para los países del Sur es desvincularse del sistema-mundo.

Esta opción de desconexión se apoya en la idea de que “si nuevas alternativas aparecen en el horizonte, varios centros – de poder – podrán entonces competir con sus propias dinámicas, creando un mundo policéntrico”<sup>43</sup>. Además, sería necesario buscar estrategias alternativas de desarrollo que se desvinculen de la lógica

42 Rapoport, Mario. “Brazil’s international strategy: interest and politics/ La estrategia internacional de Brasil: intereses y políticas.” Meridiano. 47 97. Agosto, 2008. Academic OneFile. Web.

43 Lechini, Gladys. “América Latina y África en la cooperación sur-sur,” op.cit, p. 79.



neoliberal. Dicha visión se ha fortalecido en la medida en que los Estados han comenzado a percibir al llamado Norte del Sur como contrapuesto a los intereses del resto de países en el Sur. Resulta difícil pensar que potencias medias como Brasil, Sudáfrica, China o India representen los intereses de Estados sumidos en unas dinámicas de dependencia e invisibilidad en el Sistema Internacional, por ejemplo ¿qué posibilidad tiene un país como Maldivas de ser representado efectivamente por India en el Consejo de Seguridad de la ONU? o ¿qué posibilidad tiene Guinea-Bissau de ser representado por Sudáfrica en las rondas de negociación al interior de la OMC?

Uno de los principales retos de la nueva cooperación Sur-Sur es demostrar que estos temores son infundados. Se deben plantear plataformas de acción conjunta en donde se atiendan asunto por asunto los temas de agenda internacional que le preocupan a la comunidad del Sur. Lastimosamente, este proyecto puede volver a fracasar si no se plantean alternativas reales a las relaciones de dominación Norte-Sur. Casos como el de China muestran lo fácil que resulta replicar las dinámicas construidas por el modelo. Se habla que las relaciones que mantiene China con África y con otros países del Sur no deben ser vistas como un “nuevo imperialismo”, sino como un “viejo colonialismo”<sup>44</sup>. El hecho de que se hable en la actualidad de trasnacionales del Sur – principalmente chinas –, las cuales operan de la misma forma que las del Norte es dicente y preocupante.

En definitiva, la conformación de subimpe- rios regionales, creados con base en el interés nacional de cada una de las potencias medias

es una inquietud que debe ser analizada a fondo para elegir una estrategia correcta de política exterior para países como Colombia o Perú que podrían no obtener nada de este nuevo gran juego internacional. El panorama no es definitivo y es importante continuar fortaleciendo las relaciones Sur-Sur actualmente existentes con selectividad y pragmatismo. Sin embargo, sería conveniente divisar versiones alternativas de cooperación dentro de un orden internacional más equilibrado y menos conformista con el modelo.

Finalmente, es necesario que la academia, la sociedad civil y los tomadores de decisiones entiendan la importancia de la cooperación entre iguales en el desarrollo nacional y en la consecución de una agenda internacional que beneficie a la población en su conjunto. De igual forma, se debe fomentar una lectura alternativa a las relaciones de dominación y de poder en el Sistema Internacional. Comprender que las respuestas a nuestros eternos problemas no deben venir de afuera sino de adentro, y para esto, es imperante descolonizar el pensamiento y el conocimiento, y hacer nuestras las herramientas para que el Sur Global sea un proyecto viable que genere cambios reales dentro del mundo de hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

Chomsky, Noam. “Hegemonía o Supervivencia.” Grupo Editorial Norma S.A. 2008.

Morgenthau, Hans J. “Política entre las naciones. La lucha por el poder.” Editorial: G.E.L. 1985.

Lechini, Gladys. “La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?” En: Relaciones Internacionales. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI). Universidad Autónoma de Madrid. Núm. 12. Octubre de 2009.

Lánder, Edgardo. “Diálogo a través del Atlántico Sur: saberes hegemónicos y saberes alternativos.” En: Anais do X Congresso de ALADAA. Río de Janeiro. Educam. Centro de Estudios Afro-Asiáticos.

UNDP. “Forging a Global South.” United Nations Development Programme. 19 de Diciembre. 2004.

Grovogui, Siba N. “Postcoloniality in the Global South Foreign Policy: A Perspective.” En: Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne (ed). The foreign policy of the Global South: rethinking conceptual frameworks. Lynne Rienner Publishers, Inc. 2003.

Mukherjee. “IBSA: Overview and Perspectives Historical Roots of the Common Challenge of India, Brazil and South Africa.” Ponencia presentada en: III Conferência Nacional de Política

Externa e Política Internacional. Seminario IBAS – Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

Mearsheimer, John. “The False Promise of International Institutions,” En: International Security, Vol. 19. N.3. Invierno. 1994/1995.

Prashad, Vijay. “The South Also Exists, as the Third World Once Did.” NACLA Report on the Americas 40:5. 2007. Disponible en: <https://nacla.org/node/4554>

Miranda, Roberto. “Las certezas en torno a la unión Sudamericana: Integración y Economía en Sudamérica. (INTEGRACIÓN Y ECONOMÍA EN SURAMÉRICA)” En: Revista de Ciencias Sociales. Número. 117. Septiembre-Diciembre. 2007.

Keet, Dot. “South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime.” Transnational Institute. Ámsterdam. 2006.

Lechini, Gladys. ¿La cooperación Sur-Sur es aún posible? El caso de las estrategias de Brasil y los impulsos de Argentina hacia los Estados de África y la nueva Sudáfrica. En: Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina. Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. 2006, p. 313.

Cheng-Chwee, Kuik. “The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China.” Contemporary Southeast Asia 30:2. 2008.

Abarca Amador, Ethel. “El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo

44 Kett, Dot, op.cit., p. 38.

(CTPD) y las nuevas tendencias internacionales.” *Revista de Ciencias Sociales*. Número. 46. 2001.

Lechini, Gladys. “América Latina y África en la cooperación Sur-Sur.” En: *Revista Política Exterior y Soberanía*. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Caracas. Núm. 4. 2008.

De Paula, Gabriel y Tuñez, Francisco. “Cooperación Internacional en la Antártida: Venezuela y Uruguay en Campaña Conjunta.” En: *Observatorio Polar*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Primavera Sur. 2008.

Grieco, Joseph M. “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism.” En: David A. Baldwin (ed.), en *Neorealism and Neoliberalism*. New York. Columbia University Press. 1993.

Hernández-Barbarito, María y Aaron Liendo M, Victor. “Cooperación energética entre Venezuela y los países emergentes petroleros del occidente africano.” En: *Revista Política Exterior y Soberanía*. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual. Caracas. Núm. 4. 2008.

“U.S. Oil politics in the ‘Kuwait of Africa,” *The Nation* 274:15 (2002): 11. Citado en: Delgado Caicedo, Jerónimo. “Petróleo y Política en África Subsahariana.” Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2002. XI Congreso Internacional de ALADAA. Disponible en: <http://ceaa.colmex.mx/aladaa/imagesmemoria/jeronimo-delgado.pdf>

Yu, Peter K. “Access to medicines, BRICS alliances, and collective action. (Brazil, Russia, India,

China, and South Africa alliances).” En: *American Journal of Law & Medicine*. 34.2-3 (2008).

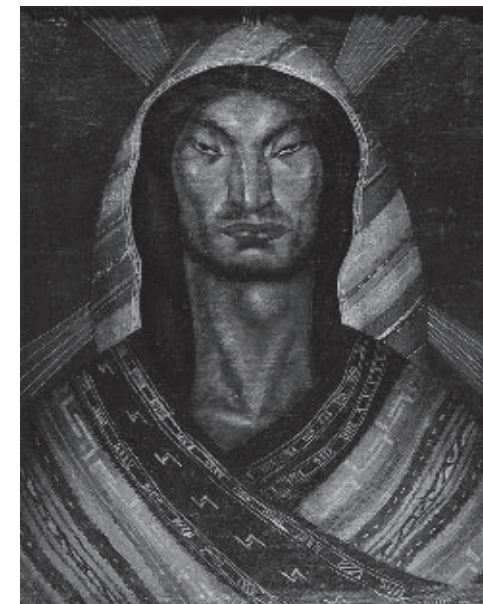
Schamlz, Stefan. “Brazil in the Global trade system – Towards a “new axis of the south”?” Documento presentado en la reunion annual: ISA´s 50th Annual Convention “Exploring the past, anticipating the future.” Nueva York. Febrero 15. 2009, p. 19.

Sotero, Paulo. “Emerging Powers: India, Brazil and South Africa (IBSA) and the Future of South-South Cooperation.” Brazil Institute Publication. Agosto. 2009. Disponible en: <http://brazilportal.wordpress.com/2009/11/09/brazil-institute-publication-emerging-powers-in-dia-brazil-and-south-africa-ibsa-and-the-future-of-south-south-cooperation/>

Campbell, Zélia. “IBSA: Overview and Perspectives.” Documento presentado en: III Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional. Seminario IBAS – Brasilia. Fundação Alexandre de Gusmão.

Osava, Mario. “IBSA Summit – Will South-South Cooperation Regain Clout?” *Inter Press Service News Agency*. Septiembre 23. 2008. Disponible en: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=43974>

Rapoport, Mario. “Brazil´s international strategy: interest and politics/ La estrategia internacional de Brasil: intereses y políticas.” *Meridiano*. 47 97. Agosto, 2008.



*Cristo aimara*  
Cecilio Guzmán de Rojas  
1939



**South-South Dialogue In Latin America:** From A Theoretical Reformulation To The People'S Integration.

**Diálogo Sul-Sul Na América Latina:** Da Reformulação Teórica À Integração Dos Povos

## RESUMEN

Este artículo busca posicionar el debate sobre el Diálogo Sur-Sur en América Latina en el contexto histórico y político en el plano internacional y regional, así como en la perspectiva de la integración de nuestros países a partir de las ideas de José Martí.

Planteamos que la dicotomía entre el Norte y el Sur parte de las relaciones de explotación y colonización entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. Esto ha determinado las condiciones por medio de las cuales los países del subcontinente se relacionan.

Hablaremos del contexto histórico en el plano internacional en el que se ha insertado la división Norte y Sur, de los problemas de la integración latinoamericana a partir de la intervención de Estados Unidos y, finalmente, propondremos las condiciones para un verdadero diálogo entre Nuestra América.

**PALABRAS CLAVE:** América Latina, Sur-Sur, Norte, Diálogo, Martí

## ABSTRACT

This research paper takes stand on the debate of the South-South Dialogue in Latin America within the historic and politic context regionally and internationally speaking. It also assumes the perspective of our integration based on the main ideas of José Martí.

We talk about the existent dichotomy between North and South caused by the colonization and exploitation relationships established by the United States over most of the countries in Latin America after the Independence. This situation determines the very conditions through which the countries of the subcontinent are related searching for a better exchange and support in all of levels.

We speak about the historic and international context in which the division North-South has been established, and how it triggers the problems of Latin America's integration. Finally, we propose what would be the conditions for a true and sustainable Dialogue South-South.

**KEYWORDS:** Latin America, South-South, North, Dialogue, Martí

# Diálogo sur-sur en Latinoamérica:

## De la reformulación teórica a la integración de los pueblos

Lama Al Ibrahim<sup>1</sup>

Yesid Gerardo Romero Heredia<sup>2</sup>

Paola Andrea Camacho Vanegas<sup>3</sup>

Edgar Andrés Londoño Niño<sup>4</sup>

## INTRODUCCIÓN

Las naciones de América Latina son algo más que hermanas. Este último término cobra sentido, con certeza, en la acentuación de diferencias inexistentes o artificiales que se han promovido por doble vía: desde el extranjero, en relación con una supuesta minusvalía moral, intelectual y cultural de la región (de la tierra misma más que de los hombres), y desde el actuar de las élites de cada uno de los países en la adopción de modelos de desarrollo e instituciones políticas foráneas. Además, en la promoción de formas de pensamiento excluyentes que desconocen los saberes locales y tradicionales y delimitan la sociedad entre lo que es correcto y permitido y lo que es incorrecto y se persigue.

La jocosidad de la base de nuestros nacionalismos da cuenta de las dificultades que esta categoría soporta en las repúblicas latinoame-

*Soy loco por ti, América,  
yo voy traer una mujer playera  
Que su nombre sea Martí [...]  
Soy loco por ti de amores, tenga como colores la  
espuma blanca de Latinoamérica  
Y el cielo como bandera [...]*

Soy Loco Por Ti América – Caetano Veloso

<sup>1</sup> Egresada de la Escuela de Sociología y CC.P. Universidad Central del Ecuador - Colectivo Surgente

<sup>2</sup> Político de la Universidad Nacional de Colombia

<sup>3</sup> Estudiante de la Maestría en Estudios Políticos, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

<sup>4</sup> Político de la Universidad Nacional de Colombia

ricanas. En otras partes del mundo se encuentran pueblos que pese a su cercanía no tiene que ver nada el uno con el otro: ¿En qué se parece un inglés a un irlandés? ¿En qué un español a un francés? En contraste: ¿Qué diferencia a un ecuatoriano de un colombiano? ¿Qué a un paraguayo de un uruguayo? ¿Qué a un panameño de un venezolano? Así podríamos continuar.

Los pueblos de nuestra América Latina comparten el mismo espíritu. Esto es, la misma historia. Que no es la que se cuenta pomposamente desde un tal “descubrimiento” ni aquella que ha pasado por la pluma del que en nuestro territorio solo ha querido ver riquezas naturales en medio de la “barbarie”. Sino la historia de los imperios indígenas, de un nuevo hogar para los negros, de la tierra donde no puede haber odios de razas.

El pasado cruel del colonialismo y los retos que implica el mundo actual: el imperialismo del capital y las formas de neocolonialismo, son rasgos de la fisonomía común a nuestra América que no nos hacen parte del todo sino el todo mismo. Como también lo es un futuro lleno de oportunidades a lograr, para beneficio propio y de la humanidad, y que todas requieren de manera indispensable de la integración, tan anhelada como truncada siempre por el interés siniestro de la metrópoli, a quien no le conviene la unión de los pueblos latinoamericanos.

Con esto en mente, este artículo tiene por objetivo analizar los principales elementos a tener en cuenta al hablar de diálogo sur-sur en nuestra América Latina.

La propuesta de diálogo que en este artículo se trabaja, tiene que ver con un sentido amplio de la integración de nuestros países, sostenido por elementos de unidad a partir de la identidad

latinoamericana y el contexto internacional del que hacemos parte.

Primero definiremos el concepto y el contexto del diálogo Sur-Sur para, en un segundo apartado, hablar de los principales factores que han obstaculizado la integración latinoamericana. En un tercer apartado, entraremos a preguntarnos por el tema de la identidad latinoamericana y de los elementos a tener en cuenta al hablar de la unión de nuestros países a partir de los postulados de José Martí. Finalmente, referiremos la propuesta y los desafíos que el diálogo Sur-Sur tiene en nuestro actual contexto.

## 1. EL CONCEPTO Y EL CONTEXTO DEL DIÁLOGO SUR-SUR

Los alcances geográficos y teóricos del diálogo Sur-Sur son todavía muy difusos. Un primer paso para delimitar esta categoría tienen que pasar por preguntarse por la acción de dialogar y el sujeto que la ejecuta o sea los países del Sur.

Diálogo significa una conversación entre dos o más sujetos interlocutores. Al hablar de dialogar, se evita hablar de ordenar con un imperativo dado a algo o a alguien. Tampoco significa charlar o hablar, propiamente, sino que tiene un alcance mucho mayor.

Esta definición de diálogo entre iguales nos permite acercarnos al sentido que queremos darle en este texto que es, justamente, una propuesta de interlocución equitativa entre pueblos hermanos que tienen puntos en común y necesitan relacionarse a partir de un diálogo que los integre.

Pero no podemos empezar a hablar de Diálogo Sur-Sur sin hacer referencia específica a qué significa hablar de Sur y los elementos históricos y políticos que este concepto contiene en nuestro análisis. Si se habla de un Sur es

porque existe un Norte que se compara y resulta ser distinto.

Las raíces de la división entre Norte y Sur se remontan al periodo de colonización europea desplegado en el desarrollo de una estructura colonial implementada en América y posteriormente en Asia y África.

El sistema internacional fue dividiéndose históricamente a partir de las relaciones entre los países explotados y los países explotadores. Esta división ha sido referida por los distintos discursos que a lo largo del tiempo se han ido transformando a razón de las nuevas perspectivas económicas y políticas y del contexto internacional.

La explotación por parte de unos países sobre otros, ha dividido el sistema internacional entre dos polos o ejes. Países ricos y pobres, países Desarrollados y Subdesarrollados, del Primer Mundo y del Tercer Mundo, del Centro o la Periferia, del Sur o del Norte. Todos estos son conceptos distintos que refieren a un punto de partida común que es el de la existencia de una dicotomía opuesta en el sistema internacional que divide los recursos económicos y de poder de forma desigual entre grupos de distintos Estados.

Entre estos discursos destacamos el que está relacionado con las teorías del desarrollo que dan a conocer la separación entre países desarrollados y países subdesarrollados o posteriormente denominados en vía de desarrollo.

Según André Gunder Frank, hay tres denominaciones comunes sobre las teorías del desarrollo. Una primera refiere a que todas afirman que el subdesarrollo es tradicional. Una segunda que obedecen a caracteres peculiares de las regiones sub-desarrolladas y, en tercer lugar, que dentro de los países sub-desarrollados hay

un dualismo en el que una parte es más desarrollada por su contacto con los países desarrollados y la otra no.<sup>1</sup>

Se tiene entonces que para las teorías del desarrollo hay un grupo de regiones que lograron desarrollarse y tener poder hegemónico –o al menos capacidad para competirlo– en el sistema internacional, mientras otras quedaron en la rezaga y con situaciones de vida precarias, condiciones económicas deficientes e instituciones débiles.

Para Gunder Frank “las regiones que empezaron ricas son hoy pobres y las regiones que empezaron pobres son hoy ricas. (...) Ha sido a base de esta explotación como se ha formado todo un mundo sub-desarrollado”<sup>2</sup>. Esto quiere decir, en últimas, que las denominaciones dicotómicas anteriormente mencionadas guardan una causa común que se deriva de la relación entre explotadores y explotados en el sistema internacional pues lo que ha desarrollado al Norte ha sido la apropiación de los recursos y las riquezas del Sur.

## CONDICIONAMIENTOS CONTINUOS

La descolonización africana que inició después de la Segunda Guerra Mundial tuvo relevancia no sólo en ese continente sino también en América Latina y Asia, pues muchos Estados y pueblos se pronunciaron a favor de este proceso y en el espacio académico y político se fortaleció el debate sobre el neocolonialismo en los países latinoamericanos.

Durante la segunda mitad del siglo XX se presentó el enfrentamiento entre las potencias del

1 GUNDER Frank André, Hacia una Teoría Histórica del Sub-desarrollo Capitalista en Asia, África y América Latina. p.111

2 Ibíd. p.116

momento. Dentro del contexto de polarización de la Guerra Fría en la cual Estados Unidos y la Unión Soviética se disputaban el título de primera potencia mundial, surge el Movimiento de los No Alineados (MNOAL) que fue un grupo de países de América Latina, Asia y África que decidió declararse neutral y no aliarse a ninguno de los bloques en disputa.

El MNOAL “revistió desde su origen un carácter esencialmente político<sup>3</sup>, centrado al comienzo, en la lucha anticolonial”<sup>4</sup>, revitalizando el debate sobre las abismales diferencias generadas por los procesos de explotación colonial de las potencias de siglos pasados y que se profundizan con las advenedizas de hoy.

A finales de la década de los sesenta, el debate adhirió dos nuevos términos; Centro y Periferia. Esta teoría fue desarrollada por los llamados teóricos de la dependencia<sup>5</sup>, quienes

3 Teniendo en cuenta que se presentaba como una agrupación de posición neutral.

4 RAMÍREZ Socorro, Los No Alineados ¿Voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, p.4

5 “Como propuesta teórica de los años 50 y 70, habla de las transformaciones económicas en América Latina para lograr un desarrollo autosustentado; y las condiciones que la incorporación al mercado internacional impuso a las economías nacionales coloniales y el papel de las elites en el subdesarrollo. Entre sus más celebres representantes se destacan: André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. Autores de referencia obligatoria en la materia. Las apuestas de la hipótesis incluyen: la formación de un sector industrial diversificado en la estructura productiva, con la tecnología requerida para el aumento de la productividad; y la existencia de una política de inversiones agenciada por el Estado y dirigida fundamentalmente a la creación de infraestructura. En lo metodológico la perspectiva de la teoría de la dependencia presenta la idea de que no se puede discutir el proceso de desarrollo económico desde una visión estrictamente económica cuando el objetivo es la comprensión de la formación de las economías nacionales. La razón fundamental de los planteamientos es una: que el modo de integración de las economías nacionales al mer-

explican la existencia de una dualidad en la división internacional del trabajo entre un centro industrial y desarrollado y una periferia agrícola y atrasada.

Estas teorías perdieron notoriedad o, más bien, se fueron transformando, cuando se da en América Latina, durante la década de los ochenta, la crisis de la deuda y se llega a lo que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) denominó la Década Pérdida de América Latina. Al tiempo que inicia el ascenso del neoliberalismo.

Desde la década de los noventa, empezó a darse un consenso amplio entre los estudiosos sociales de nuestra academia en el sentido de que el sistema imperialista mundial ha entrado en una nueva fase de su evolución. Este tránsito ha sido muy bien publicitado por sus voceros y representantes ideológicos quienes se apresuraron a designar a esta reciente etapa con un nombre que subraya los rasgos más vistosos de su apariencia, a la vez que oculta cuidadosamente su esencia más profunda: La Globalización.

El proceso de globalización es aquel en el que el capitalismo se hace coexistitivo a nivel mundial o, en términos de Wallerstein<sup>6</sup>, el pro-

cado internacional supone formas definidas y desiguales de interrelación entre los grupos sociales al interior de cada país y con los del exterior”. Extraído de la ponencia presentada en el I coloquio de estudiantes en Relaciones Internacionales: Movimientos de Resistencia en el Siglo XXI - Transformaciones en la lucha de resistencia. Mayo 6 y 7 de 2009, Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, ciencias políticas y sociales, Grupo de investigación en Relaciones Internacionales y Globalización. Intervención: ¿Dependencia colonializada o colonialidad dependiente? diálogo en las ciencias sociales latinoamericanas. Autores: Rivero Santos, Ana María y Romero Heredia, Yesid Gerardo. Palabras clave: Teoría de la dependencia, Decolonialidad, Poscolonialidad.

6 De acuerdo a esta visión, la globalización no

ceso en el que el sistema-mundo capitalista se convierte en un sistema mundial debido, entre otras razones, al fortalecimiento de la interdependencia entre los Estados en base al mercado mundial. Esto se desarrolla en un movimiento cargado de tensiones, alimentado por la lógica propia del funcionamiento del sistema capitalista: la Acumulación Capitalista, que ha presionado sobre el propio sistema para que presenten procesos progresivos de incorporación de zonas antes excluidas de la lógica del capital, siguiendo un camino de implantación de presiones militares, económicas y políticas en las cuales el Estado nacional se exige como actor fundamental.

De esta premisa podemos deducir los conflictos que funcionan de eje de globalización y que resultan fundamentales en nuestro análisis sobre el diálogo entre los pueblos menos favorecidos de este proceso.

El primero se sitúa al nivel de la estructura productiva interna, entre capitalistas y trabajadores, o sea, los conflictos producidos al nivel de la división social del trabajo que repercutieron decisivamente en la estructura política del Estado, desembocando en la actual crisis de legitimación del poder estatal.

El segundo, consecuente, consiste en la tensión centro-periferia basada en el intercambio desigual que configura una inequitativa estructura de poder a escala mundial, polarizada en torno a bloques regionales que compiten por modificar el orden mundial a su beneficio.

puede ser entendida como un proceso reciente, sino que sus orígenes se encuentran a fines del siglo XV o principios del siglo XVI, en la etapa del capitalismo comercial, el período de los descubrimientos geográficos, de la apertura a los nacientes mercados de nuevo mundo, es decir, del incremento de la interdependencia interestatal. (Schlldt, 1997).

De esto se deduce que el actual proceso de globalización es una integración parcial o limitada que se presenta de manera muy desigual para diversos países, regiones, sectores, industrias y empresas. Por esta razón, se recomienda reconocer al actual proceso como triadilación<sup>7</sup>, en la que los bloques de Europa Occidental, Japón-Sudeste asiático y EE. UU. Dirigen, bajo su hegemonía, el proceso de apertura de la economía, manipulando a su provecho los términos de la liberalización de los países del Sur.

Parafraseando a Lenin, podríamos decir que el imperio imaginado por Hardt y Negri, o por los teóricos de la globalización, es la “etapa superior” del imperialismo y nada más. Su lógica de funcionamiento es la misma, con iguales ideologías que justifican su existencia, así como los actores que la dinamizan y los injustos resultados que revelan la pertinaz persistencia de las relaciones de opresión y explotación de las que ya hemos hecho mención.

Es por eso que decimos que el imperialismo ha cambiado. Y, en algunos aspectos, el cambio ha sido muy importante. Pero nunca será demasiado el insistir en que, pese a todo, no se ha transformado en su contrario, como nos propone la mistificación neoliberal, dando lugar a una economía “global” donde todas las naciones son “interdependientes”. Aún existe y sigue profundizándose, por lo tanto, esta división dicotómica en el sistema internacional que traza las fronteras entre el Norte y el Sur y entre el diálogo y la colonización.

El imperialismo sigue existiendo y oprimiendo a los pueblos y naciones y pese a los cambios, conserva su identidad y estructura, y sigue desempeñando su función histórica en la lógica

7 Bid, Schuldt, “globalización: realidades y falencias”; Ecuador Debate N° 40, p. 60-69.

de la acumulación mundial del capital. Sus mutaciones, su volátil y peligrosa mezcla de persistencia e innovación, requieren la construcción de un nuevo abordaje que nos permita captar su naturaleza actual.

Aunque no es el lugar para proceder a un examen de diversas teorías sobre el imperialismo, es necesario tener en cuenta el contexto en el que se presentan las relaciones entre los pueblos oprimidos. Digamos, a guisa de resumen, que más allá de las transformaciones señaladas, lo atributos fundamentales por los autores clásicos en el tiempo de la Primera Guerra Mundial, siguen vigentes toda vez que el imperialismo no es un rasgo accesorio ni una política perseguida por algunos estados sino una etapa nueva en el desarrollo del capitalismo y en ese sentido debe entenderse que la división desigual a la que hacíamos mención se mantiene vigente en distintas esferas de las relaciones internacionales.

### **EL CAMINO HACIA EL DIÁLOGO SUR-SUR**

En este juego de fuerzas del contexto internacional, ha existido históricamente una tensión de las naciones menos favorecidas entre la posibilidad de relacionarse con naciones en condiciones semejantes o la de relacionarse con el bloque dominante o la nación hegemónica.

Con la opción de relacionarse entre naciones iguales, es posible hacer referencia a un proceso de diálogo. Por el contrario, al existir una relación de dependencia y de metrópoli-colonia entre los países hegemónicos y los países menos favorecidos, difícilmente puede utilizarse un término como "Diálogo Norte-Sur" no sólo por las condiciones previas de explotación, ya mencionadas, que han determinado esta relación sino también por la imposibilidad

que la historia nos muestra de estos procesos en las relaciones entre América Latina y Estados Unidos o Europa.

El presidente colombiano Marco Fidel Suárez (1855-1927) puso este debate en términos del latín y acuñó el término, y la orientación de la política exterior, de *réspice polum*; mirar la estrella del norte. Es decir, dirigir las relaciones internacionales hacia el bloque o país hegemónico (Estados Unidos).

Años después, el canciller Alfonso López Michelsen, quien después sería presidente, formuló una nueva doctrina opuesta a la de Suárez que denominó *réspice similia*; mirar a los semejantes, es decir, a los países de América Latina.

Esta diferenciación en el manejo de la política internacional se enmarca en la opción que los países del Sur tienen en relacionarse entre ellos, en un diálogo entre iguales, o en enfocar sus relaciones económicas y políticas hacia los países que mayor poder tienen en el sistema internacional.

Ahora bien, las relaciones internacionales entre el Sur puede presentar distintos alcances y significados, según sus objetivos, herramientas y desarrollo. En esta medida, suele hacerse una distinción entre integración, cooperación y diálogo entre los pueblos del Sur.

Según Roberto González Arana, la integración debe posibilitar un mayor grado de independencia política internacional. Él dice que la integración puede darse de dos formas. En primer lugar, a través de acuerdos de libre comercio que implica pactos entre estados para facilitar el intercambio de bienes y capitales. En segundo lugar, mediante mercados comunes, como forma más avanzada de integración "en las que suelen pactar autoridades centrales, modelos económicos afines, libre transferen-

cia de bienes, capitales, servicios y personas, normas arancelaras frente a terceros y, en fin, medidas que hagan posible una fuerte unidad"<sup>8</sup>

La interacción económica es el más básico mecanismo empleado por los estados para relacionarse entre sí. Y resulta aún más simple si esta interacción está condicionada por las necesidades y dinámicas del mercado nacional en función del mercado internacional.

Ahora bien, el diálogo Sur-Sur debe hacer referencia, en nuestro entendimiento, a la integración (en el amplio sentido de la palabra) económica, política, cultural y social entre pueblos y no sólo a una interacción económica interestatal.

Para entender los alcances que un diálogo Sur-Sur debe tener en el esbozo del contexto internacional, además de los condicionamientos a los que se enfrenta, es fundamental retomar los elementos que particularizan la necesidad de unir nuestros pueblos, haremos referencia a uno de los más importantes pensadores latinoamericanos: José Martí. Y presentaremos los desencuentros de nuestros intentos de integración y los puntos de reflexión a futuro.

### **2. DE LOS DESENCUENTROS DE LA INTEGRACIÓN A LA PROPUESTA DE DIÁLOGO SUR-SUR**

Habida consideración del contexto internacional en el que el diálogo Sur-Sur se enmarca y de los principales elementos que lo sostienen, pasemos a profundizar en los problemas actuales que ha tenido y que puede tener nuestra integración.

8 GONZÁLEZ Arana Roberto y CRISORIO Beatriz Carolina (editores), Integración en América Latina y el Caribe, p.7

Dentro de las consideraciones iniciales acerca del diálogo Sur-Sur, es necesario establecer una serie de análisis desde una perspectiva histórica que tenga en cuenta los aspectos ideológicos e identitarios propios del contexto latinoamericano, con un fin múltiple: primero, comprender la realidad actual de las relaciones entre nuestros países; segundo, encontrar (teniendo en cuenta las perspectivas anteriormente mencionadas) las principales dificultades que se presentan a la hora de establecer un proceso de diálogo y en tercer lugar, generar estrategias propositivas para mejorar dicha relación.

Es así como la historia nos muestra que la dinámica latinoamericana se ha caracterizado, en primer orden, por la injerencia directa y la sumisión estricta a los intereses de los Estados Unidos, por una profunda división ideológica caracterizada por la búsqueda incesante de la satisfacción de intereses privados aun en detrimento de los del resto de la región, imposibilitando el diálogo y la cohesión; y por una débil estructura de cooperación en los aspectos económicos, situación con la que se agudiza la pobreza y con la que se restringen las posibilidades de progreso a nivel latinoamericano<sup>9</sup>.

9 Para el grupo de trabajo América Latina, coordinado por la profesora Socorro Ramírez (Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional de Colombia) los procesos que pueden dificultar y hasta impedir un real proceso de integración son ocho: "1) El peso de las alianzas ideológicas, de los proyectos geopolíticos y de los liderazgos nacionalistas y caudillistas que impidan las controversias regionales. 2) El predominio de las diferencias políticas entre los gobernantes suramericanos -incluso dentro de los sectores favorables a la conformación de un bloque autónomo regional- sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional. 3) Los problemas de seguridad que deterioran las relaciones entre distintos gobiernos, así como la política estadounidense, que se ha aprovechado de las tensiones binacionales y de las

José Martí, de quien haremos referencia más adelante, muchos años atrás, ya había hecho referencia a esta realidad en la que el Norte representa un obstáculo en la consolidación de la unión de nuestras naciones, con todo tipo de estrategias en amenaza de la integración<sup>10</sup>. Por esto, dichas especificidades históricas no pertenecen al pasado sino que se han constituido en una característica endémica a la realidad regional en el contexto actual.

La integración en América Latina ha tomado fuerza durante los últimos años debido principalmente al ascenso de gobiernos de izquierda o progresistas<sup>11</sup> y su contenido se ha

urgencias de corto plazo de cada país suramericano para reforzar la fragmentación regional. 4) Las dificultades de la CAN y del Mercosur, que hacen lento y frágil su proceso de integración. 5) La reducción indefinida de UNASUR a la concertación política y la no disposición a construir una integración más profunda que implica compartir soberanía e instituciones supranacionales. 6) La ausencia de sectores de la llamada sociedad civil en su puesta en marcha, así como de voluntad política de los gobiernos, lo que impide construir políticas públicas de mediano y largo plazo para la integración ligada al desarrollo y con fuerte consenso social. 7) La falta de perspectiva de sectores empresariales más allá de sus negocios, y su reconocimiento de que para el éxito de sus transacciones es indispensable su contribución con el fin de generar buenas relaciones de integración y de vecindad más allá de lo comercial. 8) Los problemas de financiación de los proyectos de infraestructura y desarrollo. En: "Acercamientos y distanciamientos Suramericanos", Policy paper No 35, FESCOL y otros, Bogotá, Diciembre de 2008.

10 Ejemplo actual es la negociación separada y no en bloque de Acuerdos de Libre Comercio, vulnerando la integración, al desconocer la importancia de acuerdos previos en el marco de los procesos regionales (Caso Colombia – Tratado de Libre Comercio con EE. UU. frente a la CAN).

11 La categorización es compleja puesto que en el ambiente político latinoamericano no existen categorías 'puras' –a excepción de Cuba-. Como gobiernos de izquierda, o al menos de notables diferencias con el proyecto norteamericano del que buscan distanciarse, contamos a Hugo Chávez en Venezuela, José Mujica en Uruguay, Fernando Lugo en Paraguay, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Daniel Ortega en Nicaragua. Y como gobiernos progresistas,

fijado principalmente en cuatro dimensiones: comercial<sup>12</sup>, infraestructura<sup>13</sup> y energía, política y seguridad<sup>14</sup>.

Quizá, la iniciativa más positiva de los últimos tiempos es UNASUR15, aunque todavía no resulta suficiente. Asimismo, algunos gobiernos de la región (especialmente por diferencias ideológicas y en relación con el manejo de sus políticas y su cercanía a los EE. UU.) Se mantienen alejados y protagonizan diferentes altercados que impiden el establecimiento de una política para el diálogo latinoamericano.

Los procesos de integración en la región han privilegiado tradicionalmente lo político sobre lo técnico. Y lo intergubernamental<sup>16</sup> sobre lo supranacional. En una pretendida defensa de la soberanía nacional, los Estados han obligado a

a los que tienen programas de gobierno de un neoliberalismo que llamamos 'ligero' (combinación de asistencialismo social con medidas a favor del gran capital): Argentina, Brasil, Chile. Colombia, Perú y México tienen gobiernos de derecha, muy cercanos a Washington.

12 Negociación del área del libre comercio entre la CAN y el Mercosur y acuerdos bilaterales.

13 Aprobación del programa IIRSA Iniciativa de Integración de la Infraestructura Suramericana.

14 En el contexto de UNASUR el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, de Colombia, fue el único inicialmente se negó a hacer parte del Consejo de Defensa Suramericano. Acepto, meses después luego de la intervención del presidente de Brasil con tres condiciones: "relaciones sólo con gobiernos elegidos, combate a grupos irregulares y decisiones por consenso".

15 La creación de la Unión De Naciones Suramericanas – Unasur, antes llamada Comunidad Suramericana de Naciones, tal como fue propuesta por el presidente Hugo Chávez en 2007 tiene como motivo alentar la Unión como una composición más comprometedora y las Naciones como la invitación a la sociedad y no al reduccionismo de 'lo Estatal'.

16 Haciendo la salvedad de que el proceso intergubernamental tiene sus ventajas, por ejemplo, ofrece mayor reconocimiento a las diversas opciones nacionales. Lo que a futuro, podría conducir a sentar bases sólidas para el organismo y sus proyectos.

las instituciones de integración regional a adoptar decisiones por consenso donde todos los miembros sean siempre considerados. Haciendo, en la práctica, inoperantes a los organismos regionales.

Organismos como la ALALC y la iniciativa de Mercado Común Latinoamericano, por ejemplo, que parecían ser iniciativas de integración de los países latinoamericanos, se constituyeron con el tiempo en un canal de la influencia de los Estados Unidos en la política regional. De esta forma, es el país del Norte el que históricamente ha definido los lineamientos de la relación Sur-Sur: integrando, desintegrando, acomodando y ajustando nuestras relaciones a sus intereses.

En este sentido, no es extraño encontrar en los registros históricos ejemplos de la forma en la que los Estados Unidos dirigía a los países latinoamericanos acerca de la "mejor" manera de organizar sus empresas y negocios, desconociendo la labor redistributiva del Estado en la economía y estimulando privatizaciones y la entrada en vigencia de privilegios difícilmente objetables a empresas multinacionales como único medio posible para alcanzar desarrollo y progreso.

Hoy, el establecimiento de las bases militares de Estados Unidos en Colombia es una muestra clara de cómo aun el país del Norte determina y diseña la política exterior colombiana y con ella las iniciativas de integración de América Latina<sup>17</sup>.

En este punto, vale la pena mencionar la siguiente cita de Eduardo Galeano, de su célebre libro *Las venas abiertas de América Latina*:

17 Además de la importancia (atreimiento) que en todos los países de la región tiene el embajador norteamericano sobre las políticas nacionales: deslegitimando, dictando, explicando.

*"(...) que una legión de piratas, mercaderes, banqueros, marines, tecnócratas, boinas verdes, embajadores y capitanes de empresa norteamericanos se han apoderado, a lo largo de una historia negra, de la vida y el destino de la mayoría de los pueblos del sur, y que actualmente también la industria de América Latina yace en el fondo del aparato digestivo del imperio. "Nuestra" unión hace "su" fuerza, en la medida en que los países, al no romper previamente con los moldes del subdesarrollo y la dependencia, integran sus respectivas servidumbres"*<sup>18</sup>

La división ideológica de la que hablamos, creemos, radica en la ausencia de una identidad latinoamericana fuerte que motive la integración. Identidad que pensadores como Martí defendieron e intentaron encauzar, estudiando los elementos que nos unen.

Si bien la imagen de Simón Bolívar se ha constituido en un referente de identidad para los pueblos oprimidos bajo el dominio español, por este llamado "libertador", su sola imagen no es prenda de garantía –como tampoco la de ningún otro-, ya que, la búsqueda de la satisfacción de intereses privados dentro de los países prima sobre los intereses de desarrollo conjunto. Y no es en la figura histórica y sí en la materialidad actual de nuestras necesidades dónde se encuentra un lugar común desde el cual construir sin exclusiones.

La historia de sumisión a la que se vieron sometidos los países de América Latina desde los tiempos del dominio español forjaron las bases del subdesarrollo (de lo que nos endilgan por

18 GALEANO Eduardo "Las venas abiertas de América Latina" Bogotá; Editorial Tercer Mundo; Agosto del 2000 p. 346.



subdesarrollo), debido al saqueo de la corona española de nuestras riquezas materiales y la desfiguración de nuestra creatividad nativa, y la pobreza que le ha sucedido así como la riqueza del otro mundo que son, retomando a Gunder Frank, necesariamente dependientes.

La experiencia histórica de dependencia y subdesarrollo en la región genera una sensación de incapacidad con relación a organizar procesos y estrategias de desarrollo económico y social de manera autónoma, mantiene un nuevo tipo de dependencia y sumisión agenciada a los Estados Unidos.

La actual coyuntura es muestra clásica de las continuas crisis y tensiones al interior de la región derivadas de la falta de cohesión ideológica (no homogeneización) y de la falta de identidad regional.

Un caso ejemplarizante son las relaciones entre Venezuela y Colombia, que se han caracterizado por fuertes lazos de interdependencia cultural, económica y social pero, en contrapunto, las tensas relaciones comerciales y militares entre Colombia y los Estados Unidos, manifiestas en las negociaciones para implementar un TLC y en la instalación de las bases militares norteamericanas en el país, que hacen mella en la cooperación con Venezuela, Ecuador y Bolivia, hoy caracterizados por actitudes antiimperialistas.

Al ser Colombia uno de los principales socios comerciales y militares de Estados Unidos en América Latina, tal relación desestabiliza al continente entero; muestras son las múltiples ocasiones en las que el presidente Hugo Chávez, de Venezuela, ha decidido congelar las relaciones con Colombia, con consecuencias lamentables no solo para ambas naciones sino para toda nuestra América.

Asimismo, las acusaciones por parte del Gobierno colombiano hacia Venezuela, de albergar tropas de las FARC en su territorio y de apoyar a grupos terroristas, exhiben un nuevo probable desencuentro: la internacionalización del conflicto armado colombiano (y de nombres nuevos a conceptos viejos: Lucha contra el Terrorismo por Doctrina de Seguridad Nacional) a capricho del sentir del departamento de Estado norteamericano.

Al imposibilitarse la formulación de un bloque contrahegemónico con propuestas alternativas a las formuladas por la potencia del Norte, se reproduce la relación centro-periferia no sólo al interior de los países sino también entre todos los de la región.

El continente latinoamericano se convierte en proveedor de mano de obra barata (no organizada) y en hogar para multinacionales y maquilas que lo reducen a menesteroso de la inversión extranjera y fuente de materias primas. Y las utilidades del "proceso del progreso" dictado no se reflejan en el crecimiento económico de los países ni en la redistribución de la riqueza sino sus trágicas consecuencias en la devastación de recursos y explotación de territorios y poblaciones indefensas. Acrecentando además la ya bastante desigual concentración del ingreso.

Las diferencias ideológicas y políticas de las partes componen el panorama de disenso y tensión en América Latina, debilita las posibilidades de que exista un diálogo Sur-Sur entre Estados nacionales, por lo menos en el corto plazo.

Las relaciones entre Colombia y Venezuela son un ejemplo de las dificultades que un diálogo entre las naciones latinoamericanas tiene hoy en día. Un intento de integración de tipo me-

ramente comercial, sin el cuestionamiento a las influencias del Norte y sin la creación de lazos necesarios de unión latinoamericana puede llevar al mismo fin fallido. Para Galeano:

"El resultado está a la vista: en la actualidad, cualquiera de las corporaciones multinacionales opera con mayor coherencia y sentido de unidad que este conjunto de islas que es América Latina, desgarrada por tantas fronteras y tantas incomunicaciones. ¿Qué integración pueden realizar, entre sí, países que ni siquiera se han integrado por dentro? Cada país padece hondas fracturas en su propio seno, agudas divisiones sociales y tensiones no resueltas entre sus vastos desiertos marginales y sus oasis urbanos. El drama se reproduce en escala regional"<sup>19</sup>.

Para posibilitar el diálogo SUR-SUR no es estrictamente necesario tener una postura ideológica homogénea, se requiere sí de esfuerzos dirigidos al establecimiento de canales de comunicación, de diálogo, de acercamiento y de superación de las diferencias no con vías a eliminarlas sino con el propósito de encauzarlas en una dinámica conjunta de integración y de crecimiento.

### 3. LA UNIÓN EN NUESTRA AMÉRICA Y JOSÉ MARTÍ

Al proponer un diálogo Sur-Sur, Es importante tener claro el porqué y el para qué de nuestra integración y la manera en la cual se ha presentado pues, como dice Galeano, "El actual proceso de integración no nos reencuentra con nuestro origen ni nos aproxima a nuestras metas."<sup>20</sup>

19 Ibíd. p. 357

20 Ibíd. p. 359

Nos hemos aproximado, en líneas generales, al contexto internacional en el que se enmarcan nuestras relaciones entre países del Sur y entre estos y los países del Norte, así como hemos indicado los principales obstáculos que históricamente han truncado nuestra anhelada integración subcontinental.

Un diálogo Sur-Sur precisa ser contrario a la unipolaridad, a la unidimensionalidad y unipersonalidad que existe en la política internacional de nuestras naciones y está sentado sobre la base de una ayuda mutua entre pueblos que comparten condiciones y necesidades similares en el contexto internacional y, en extensión, en los procesos nacionales que son fruto de la división internacional de poder político y económico.

Por esta razón, creemos fundamental retomar los pensamientos de José Martí, quien mencionó los obstáculos de nuestra unión que, como se verá, no son radicalmente distintos de los que ya hemos hecho mención y que resulta fundamental para cerrar esta reflexión.

El más universal de los cubanos fue condenado a prisión y luego a exilio antes de cumplir los 18 años de edad. Inspirador de los ideales de la revolución cubana liderada por Fidel Castro; pensador y escritor eximio que alumbró en vida, con su inteligencia, a un continente entero. A una América -la nuestra- a la que se entregó por completo. Y quién como los grandes hombres de la historia, de fugaz estancia por la tierra pero imborrables huellas en las personas, seguimos reclamando. Muerto a los 42 años, once décadas después de su deceso nos sigue instruyendo en los asuntos regionales y mundiales.

A continuación, una sencilla semblanza del hombre y relación de enseñanzas del que para



Fidel Castro es “El más genial pensador político y revolucionario de este continente”<sup>21</sup>.

No es el culto vano a una personalidad -por más sobresaliente que esta sea- lo que aquí se propone, sino el reclamo a las ideas que se ocupan de lo latinoamericano. De la integración de nuestros pueblos, de la superación en comunidad de nuestras dificultades<sup>22</sup>; habida cuenta de que -siguiendo a Ernesto ‘Che’ Guevara, en sus notas de viaje<sup>23</sup>- “la división de América en nacionalidades inciertas e ilusorias es completamente ficticia” y de que “constituimos una sola raza mestiza desde México hasta la Patagonia”.

Es el bicentenario republicano de nuestros países la oportunidad adecuada para reflexionar no sólo sobre el significado histórico de los acontecimientos que tuvieron lugar hace dos siglos y de la promoción del recuerdo de los próceres que lideraron la implementación del liberalismo económico y el conservadurismo político; de los cuales hoy en día vivimos modelos con nuevos nombres pero con las mismas trágicas consecuencias. Como si fuera la nueva presentación del mismo vinagre vendido por vino. Sino también del rescate de las figuras perdidas en la historia oficial, escrita a gusto del interés poderoso<sup>24</sup>: de José Acevedo y Gómez por en-

cima de José María Carbonell -de un oligarca sobre un demócrata-, por citar un caso.

Y lo que es más importante, de estudiar las formas de colonialismo que nos siguen atando: la sumisión al interés del capital multinacional, la adopción incontrovertible de formas de entendimiento al desarrollo y la seguridad en nuestros países dictados por organizaciones multilaterales ubicadas en la esfera de influencia de las potencias económicas y militares del mundo -fundamentalmente, los Estados Unidos; y el apoyo incondicional a iniciativas criminales y ajenas como la mal llamada guerra contra el terrorismo<sup>25</sup> o claramente perjudiciales al bienestar de nuestros ciudadanos como las medidas de flexibilización laboral y los tratados de libre comercio desiguales<sup>26</sup>.

<sup>382</sup>.

<sup>25</sup> En agosto de 2010 el Departamento de Estado de los Estados Unidos presenta en su informe “Lista de países que patrocinan al terrorismo” a Cuba, afirmando en su peor cinismo - consabido por todos: “el gobierno cubano y los medios oficiales han condenado los actos de terrorismo de Al Qaeda y sus afiliados, pero al mismo tiempo sigue criticando el enfoque de Estados Unidos en el combate contra el terrorismo internacional”, demostrando una vez más que la categoría del terrorismo es útil y en cuanto administrada en virtud del provecho que de esta puedan lograr, dónde país que no está cerca de los EE. UU. está cerca del terrorismo (mismo caso para Venezuela).

<sup>26</sup> “[...] Jamás hubo en América, de la independencia acá, asunto que requiera más sensatez, ni obligue a más vigilancia, ni pida examen más claro y minucioso, que el convite que los Estados Unidos potentes, repletos de productos invendibles, y determinados a extender sus dominios en América [...] de la tiranía de España supo salvarse la América española; y ahora, después de ver con ojos judiciales los antecedentes, causas y factores del convite, urge decir, porque es la verdad, que ha llegado para la América española la hora de declarar la segunda independencia”. En: [Congreso Internacional de Washington. Su historia, sus elementos y sus tendencias. I] (fragmentos), La Nación, Buenos Aires, 19 de Diciembre de 1889, en OC, t. 6, p. 46-47]

Pensar, en primer orden, que son los pueblos indígenas de nuestro continente (y en general, todas las minorías políticas y económicas) los que cumplen -sufren- doscientos años de exclusión y desconocimiento<sup>27</sup>. Amparada la otra parte, la excluyente, -educada en el referente occidental- en principios foráneos donde la racionalidad instrumental y el método científico son las únicas vías posibles de conocimiento; prestos siempre al eufemismo convertido en ley, dónde el indígena y el negro son la mayoría de las veces lo simple, lo banal, el folclore. Y donde, sobre todo, no se reconoce en el otro a un interlocutor válido si no se comparte idéntica posición de poder.

Así, podemos decir: creemos que es José Martí, a través de su ejemplo y su obra, el propagador al que América Latina debe acudir. No porque sea ‘obligación’, que es la forma en la que se ha inculcado ‘obediencia’ históricamente a nuestros pueblos por los gobiernos que les han tocado; y a estos, a su vez, por parte de todas las caras del colonialismo que nos afectan. Sino porque es en Martí donde los problemas de toda la América colonizada encuentran un lugar común. Martí nos hace hermanos recordando el vínculo que sobrepasa la conquista y la colonia: que tenemos una historia antes de los españoles -y los portugueses- y que es tan digna como las otras<sup>28</sup>. Además, nos motiva: te-

<sup>27</sup> “La inteligencia americana es un penacho indígena. ¿No se ve como del mismo golpe que paralizó al indio, se paralizó a América? Y Hasta que no se haga andar al indio, no comenzará a andar bien la América”: En: [“Autores Americanos Aborígenes” (fragmento), La América, Nueva York, abril de 1884, en OC, t. 8, p. 336 - 337]

<sup>28</sup> “A Homero leemos pues ¿fue más pintoresca, más ingenua, más heroica la formación de los pueblos griegos que la de nuestros pueblos americanos? [...]” “La universidad europea ha de ceder a la universidad americana. La historia de América, de los Incas a acá, ha de enseñarse

nemos el compromiso de la excelencia a futuro, en la defensa de nuestra independencia cultural y de nuestro derecho de autodeterminación democrática.

Martí, Bolívar o San Martín, cualquiera puede ser el apelativo. Nuestra América Latina espera ansiosa que nuevos hombres y nuevas mujeres, de todos los nombres y todas las razas<sup>29</sup> -si es que esta palabra siguiera siendo necesaria- se consagren como sus defensores. Que sean los promotores de novedosas ideas en el ambiente político, que respaldadas en los descabros del pasado, como ejemplo, y para no volver atrás, anuncien la superación de los prejuicios (raciales y geográficos, principalmente) que mancillan honores y separan pueblos hermanos.

Martí, que viajó constantemente entre España, México y Estados Unidos, además de otros países latinoamericanos, fue un responsable estudioso de la cultura de los pueblos, de la historia y el devenir de las naciones. Su compromiso, como erróneamente en principio se pudiera creer, no fue solo con Cuba sino con la América Latina entera, a quien él llamara: ‘Nuestra América’. Fue, para citar un caso, cónsul de Uruguay, Argentina y Paraguay en Norteamérica. Además de presidente de la Sociedad Literaria Hispano Americana.

Ya como poeta, periodista o maestro profesor admirable amor por las tierras de los indíge-

al dedillo, aunque no se enseñe la de los arcontes de Grecia. Nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra. No es más necesaria”. En: La Revista Ilustrada de Nueva York, 1ro. De enero de 1891, en José Martí: Nuestra América, edición crítica, investigación, presentación y notas de Cintio Vitler, Centro de Estudios Martianos, La Habana, 2006.

<sup>29</sup> “El alma emana, igual y eterna, de los cuerpos diversos en forma y en color. Peca contra la humanidad el que fomente y propague la oposición y el odio de razas” Ibíd.

<sup>21</sup> Discurso de la Demajagua del 10 de octubre de 1968.

<sup>22</sup> “No habría poema más triste y hermoso que el que se puede sacar de la historia americana [...]”: En: “Las ruinas indias”. La Edad de Oro, no. 2, Nueva York, agosto, 1889, en OC, t. 18, p. 380 - 382.

<sup>23</sup> Diarios de viaje: “El día de San Guevara”.

<sup>24</sup> “La superstición y la ignorancia hacen barbaros a los hombres de todos los pueblos y de los indios han dicho más de lo justo en estas cosas los españoles vencedores, que exageraban o inventaban los defectos de la raza vencida, para que la crueldad con que la trataron pareciese justa y conveniente al mundo” En: “Las ruinas indias”. La Edad de Oro, no. 2, Nueva York, agosto, 1889, en OC, t. 18, p. 380 -

nas, por la historia de los pueblos nativos –que también es nuestra historia- y por los aportes de la cultura española a nuestra raza, que es mestiza<sup>30</sup>. En sus palabras: “El espíritu de los hombres flota sobre la tierra en que vivieron, y se les respira<sup>31</sup>” encontramos una idea nunca antes presentada con tanto atrevimiento, y por la misma razón, tan sincera. Son hombres también quienes habitaron estas tierras antes de los españoles y los portugueses.

Para dimensionar la capacidad de Martí –y la inhabilidad de los pensadores de nuestras elites económicas y gobernantes incapaces por se<sup>32</sup>- basta mencionar que, las dos grandes figuras intelectuales colombianas por excelencia de principios y mediados del siglo XIX, Francisco José de Caldas y José María Samper, respectivamente; iniciados en estudios de geografía política, aceptaban el mestizaje como factor relevante de integración nacional. Partiendo, fundamentalmente, del pretendido reconoci-

miento europeo de la raza blanca<sup>33</sup> como superior entre todas<sup>34</sup>.

Y de la idea de la fragmentación territorial en regiones cuyo desarrollo o atraso estaba determinado por el componente racial que las habitaba. Para ambos autores –con medio siglo de diferencia- las tierras altas de los andes, eran mejores porque estaban habitadas por blancos ‘inteligentes’ y ‘productivos’<sup>35</sup>; y las bajas y cálidas peores al ser habitadas por negros ‘ordinarios’ y ‘holgazanes’<sup>36</sup>.

33 “No hay odio de razas, porque no hay razas. Los pensadores canijos, los pensadores de lámparas enhebran y recalientan las razas de librería, que el viajero justo y el observador cordial buscan en vano en la justicia de la naturaleza, donde resalta en el amor victorioso y el apetito turbulento, la identidad universal del hombre”. En: La Revista Ilustrada de Nueva York, 1ro. De enero de 1891, en José Martí: Nuestra América, edición crítica, investigación, presentación y notas de Cintio Vitier, Centro de Estudios Martianos, La Habana, 2006.

34 “En pensadores como José Ignacio de Pombo y Francisco José de Caldas, la nación se prefigura conformada por una geografía fragmentada y habitada por razas diversas. En ambos, y aunque de distintas formas, es central la preocupación por darle sentido al territorio, por hacer del discurso de las razas el eje central de la nación que comienzan a imaginarse”. En: MUNERA, Alfonso, Fronteras Imaginadas. INTRODUCCIÓN. Ed. Planeta. BOGOTÁ, 2005, p.23.

35 “Cree el soberbio que la tierra fue hecha para servirle de pedestal, porque tiene la pluma fácil o la palabra de colores, y acusa de incapaz e irredimible a su republica nativa, porque no le dan sus selvas nuevo modo continuo de ir por el mundo de gamonal famoso, guiando Jacas de Persia y derramando champaña” En: [La Revista Ilustrada de Nueva York, 1ro. de enero de 1891, en José Martí: Nuestra América, edición crítica, investigación, presentación y notas de Cintio Vitier, Centro de Estudios Martianos, La Habana, 2006].

36 Caldas y José María Samper “concibieron la geografía humana de la nación como escindida en dos grandes territorios: habitadas por razas más civilizadas y superiores, y las costas, las tierras ardientes, las selvas, los grandes llanos, habitados por las razas incivilizadas e inferiores”. Para Caldas, en ningún otro lugar que no fueran los Andes podía crecer y desarrollarse la civilización. “Para Samper la influencia del clima siguió desempeñando un

Martí era visionario. Un hombre cuyas ideas precedían descubrimientos científicos, transformaciones radicales a la tradición y el pensamiento. Martí, desde siempre, fue un hombre universal<sup>37</sup>. Lo que no quiere decir: “afanoso en universalizar”. Sus preocupaciones eran otras porque su entendimiento era otro. Desde joven, y con sus primeros viajes, distinguió las diferencias insalvables entre España y la -en sus días nombrada- ‘América española’. Europa y América Latina son mundos distintos. Como distintas son las metrópolis de las colonias.

Esas metrópolis definieron las colonias aún después su independencia, cambiándose después de metrópolis pero no dejando el estado colonial en el que permanece América Latina. Como resulta evidente, los Estados Unidos han tenido un papel determinante en la historia latinoamericana y no precisamente por haber contribuido a la integración del continente sino por ser una metrópoli que más cerca de sus colonias, ha extendido su sistema imperialista de manera mucho más fuerte que los conquistadores europeos, profundizando, si así se quiere decir, la brecha de poder entre el Norte y el Sur.

papel importante, pero no con el carácter determinante que tenía en Caldas. Ahora, aun en los territorios más ardientes se podía lograr la civilización, con la condición de que las razas evolucionaran y se adaptaran al medio ambiente. En: MUNERA, Alfonso. Fronteras Imaginadas. INTRODUCCIÓN. Ed. Planeta. BOGOTÁ, 2005, p. 24-25. Samper destacará el “cruzamiento” de la raza blanca y negra. Diciendo que el mulato ofrece lo mejor de cada raza que le constituye. Ver: Samper, José María. Ensayo sobre las revoluciones políticas, y la condición social de las repúblicas colombianas. Ed. Incunables. BOGOTÁ, 1984.

37 “Martí pensaba que “patria es humanidad”, y nos trazó la imagen de una América Latina unida frente a la otra América imperialista y soberbia, “revuelta y brutal” que nos despreciaba”. Discurso de Fidel Castro el 22 de diciembre de 1972. En: MARTÍ José. Nuestra América Combate. Centro de Estudios Martianos. Corcel. La Habana, 2009.

Frente a los Estados Unidos, Martí observaba como esta nación de creciente poderío, que se industrializaba en su tiempo a un ritmo imposible, podía amenazar –amenazó y amenaza- la integridad de los pueblos y la soberanía de los Estados que se presentan como requisitos u obstáculos al cumplimiento de su ‘destino manifiesto’.

Entiende la diferencia de estructura y espíritu de las dos ‘Américas’, la europea (EE. UU.) Y la nuestra (América Latina). No dice que los países de Centroamérica, el Caribe y Suramérica sean todos iguales, dice que nuestros puntos de encuentro son muchos más -grandes e importantes- que las diferencias que intereses mezquinos presentan como irreconciliables y divisionistas. Martí marca, de esta forma, la diferencia no de ubicación geográfica sino fundamentalmente política de América-Norte y de América-Sur.

El apóstol de Cuba y la revolución, no desconocía el olvido en que las especificidades de las culturas locales, con tradiciones y modos de ser distintos, caían tras la bandera del mestizaje. Sucede que su preocupación no era la formación de una identidad nacional y por tanto, la imposición de una homogeneidad gobernable. Su trabajo no era fundamentar un mito sino encausar una realidad. Una realidad que nos defendiera de la acechanza de naciones rancias, del apetito voraz de nuevas potencias deseosas de nuestras materias primas y mano de obra barata. Martí es una invitación a la unidad. A un encuentro en donde incluso las diferencias nos hacen iguales<sup>38</sup>.

38 “¿Qué vulgar entendimiento, ni qué corazón mezquino, ha menester que se diga que de la unión depende nuestra vida? En: “Autores Americanos Aborígenes” (fragmento), La América, Nueva York, abril de 1884, en OC, t. 8,

30 “Toda obra nuestra, de nuestra América robusta, tendrá, pues, inevitablemente el sello de la civilización conquistadora, pero la mejorará, adelantará y asombrará con la energía y creador empuje de un pueblo en esencia distinto, superior en nobles condiciones y si herido, no muerto [...]” En: [Los Códigos Nuevos” (fragmento), El Progreso, Guatemala, 22 de abril de 1877, en OC, t. 7. p. 98-99].

31 “Autores Americanos Aborígenes” (fragmento), La América, Nueva York, abril de 1884, en OC, t. 8, p.336-337.

32 “Y el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés sino el que sabe con qué elementos está hecho el país, y cómo puede ir guiándolos en junto, para llegar, por métodos e instituciones nacidas del país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y ejerce, y disfrutan todos la abundancia que la naturaleza puso para todos en el pueblo que fecundan con su trabajo y defienden con sus vidas” En: “Las ruinas indias”. La Edad de Oro, no. 2, Nueva York, agosto, 1889, en OC, t. 18, p. 380 – 382.

Es así como podemos destacar en lo básico cuatro ideales martianos que consideramos son requisitos imprescindibles en la formulación del diálogo Sur-Sur de nuestra América: i) el amor a la patria, propiamente a la tierra en la que se nace y se comparte<sup>39</sup>, ii) la existencia de una América única, distinta y mestiza “nuestra América”; por tanto necesario el estudio de nuestras condiciones peculiares de vida, iii) la necesidad de renuncia e independencia a los poderes coloniales y de defensa frente al imperialismo, y iv) la promoción de una identidad cultural en la unidad<sup>40</sup>.

### CONCLUSIONES

Las relaciones entre Norte y Sur difícilmente pueden inscribirse en una integración o diálogo en la medida en que las posiciones de poder han desiguales históricamente y se han basado en la explotación, el colonialismo y el imperialismo.

Nuestros pueblos precisan mirar hacia los países hermanos de América Latina, de Nuestra América, que comparte no sólo problemáticas comunes sino una historia común y valores y

pensamientos propios que nos deben enorgullecer e integrar estructuralmente.

Como primer paso de una estrategia de diálogo Sur-Sur, se debe incluir el interés de proteger los mercados internos de los países latinoamericanos, favorecer el comercio internacional desde la perspectiva de la interdependencia regional para sustituir la dependencia y las preferencias impuestas por los Estados Unidos. También fortalecer acuerdos de tipo político y militar, en especial en lo relacionado con la defensa común del territorio y la resolución del conflicto armado. Y no dar por obvia la imperiosa necesidad de abrir canales de comunicación y cooperación en los ámbitos políticos y culturales de forma tal que los mismos no se restrinjan a lo meramente comercial.

Puede ocuparse también de intercambios culturales, posibilidades de becas para estudios superiores y de posgrado, aprendizaje de idiomas extranjeros y promoción de los nativos, cooperación en medicinas, tratamientos médicos, equipamiento para tratamientos en salud, en el desarrollo de un sistema educativo y médico ligado que trascienda los intereses y las dinámicas privadas y promueva el desarrollo humano en la región, por sólo nombrar algunos de los elementos que ayudarían a consolidar un verdadero diálogo entre los países de nuestra región.

El diálogo Sur-sur debe también incluir a los países del continente africano y asiático ya que, ambos no solo poseen problemas similares a los de Latinoamérica sino que, por ejemplo, tienen vastas experiencias en cuanto a la resolución del conflicto armado se refiere y en cuestiones educativas y de desarrollo cultural.

Pero sobre todo, el diálogo Sur-Sur debe reforzar los vínculos políticos, culturales, eco-

nómicos y sociales alrededor de la identidad común que vista al frente es un reto: implica estudio y construcción de nuestros pueblos. Implica fortalecer y reconstruir nuestra identidad como latinoamericanos, amando nuestra patria grande y pequeña. Sólo así podremos constituir comunidades políticas capaces de crear vínculos para un desarrollo real, sostenible y basado en la solidaridad.

### BIBLIOGRAFÍA

-GUNDER Frank André, Hacia una Teoría Histórica del Sub-desarrollo Capitalista en Asia, África y América Latina.

-GONZÁLEZ Arana Roberto y CRISORIO Beatriz Carolina (editores), Integración en América Latina y el Caribe

-MARTÍ José “Autores Americanos Aborígenes” (fragmento), La América, Nueva York, abril de 1884, en OC, t. 8, p.336-337.

-MARTÍ José. Nuestra América Combate. Centro de Estudios Martianos. Corcel. La Habana, 2009

-MUNERA, Alfonso, Fronteras Imaginadas. INTRODUCCIÓN. Ed. Planeta. BOGOTÁ, 2005, Introducción

-GALEANO Eduardo “Las venas abiertas de América Latina” Bogotá; Editorial Tercer Mundo; Agosto del 2000

-RAMÍREZ Socorro, Los No Alineados ¿Voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia

-SCHULDT Bid, “Globalización: realidades y fallencias”; Ecuador Debate N° 40, p. 60-69.

-“ACERCAMIENTOS Y DISTANCIAMIENTOS SURAMERICANOS”, Policy paper No 35, FESCOL y otros, Bogotá, Diciembre de 2008.

p.336-337.

39 En su célebre poema “Abdalá” escribirá: “[...] El amor, madre mía, a la patria; no es el amor ridículo a la tierra; ni a la yerba que pisan nuestras plantas; es el odio invencible a quien la oprime; es el rencor eterno a quien la ataca; y tal amor despierta en nuestro pecho; el mundo de recuerdos que nos llama; a la vida otra vez [...]”

40 “[...] ¡Tan enamorados que andamos de pueblos que tienen poca liga y ningún parentesco con los nuestros, y tan desentendidos que dejamos otros países que viven de nuestra misma alma, y no serán jamás más que una sola nación espiritual! [...]” “A Homero leemos: pues ¿fue más pintoresca, más ingenua, más heroica la formación de los pueblos griegos que la de nuestros pueblos americanos?” [...] “El vino, de plátano, y si sale agrio ¡Es nuestro vino! [...]” En: “Autores Americanos Aborígenes” (fragmento), La América, Nueva York, abril de 1884, en OC, t. 8, p.336-337.



*Moliendo maíz*  
Eduardo Kingman  
1947



*La espina*  
Raúl Anguiano  
1953

# La cooperación sur-sur. Teoría y práctica. Los casos de Argentina y Brasil en África

Gladys Lechini<sup>1</sup>

## Resumen

El objetivo de este trabajo es aportar elementos para clarificar el concepto de cooperación Sur-Sur y sus variadas implementaciones. Con una mirada que apunta a revalorizar los enfoques de las relaciones internacionales desde una perspectiva latinoamericana, se aborda la cooperación Sur-Sur en las agendas de política exterior de Argentina y Brasil, bajo el supuesto que ésta podría convertirse en un instrumento válido para incrementar los márgenes de autonomía de ambos países en el sistema internacional actual.

Palabras clave: Cooperación Sur-Sur, Política exterior, Brasil, Argentina, África.

## Abstract

The purpose of this paper is to clarify the concept of South-South Cooperation and its practical implications. Through a Latin American perspective it discusses whether South-South cooperation has a place in the foreign policy agendas of Argentina and Brazil, under the assumption that it could be a useful tool to increase the margins of autonomy of both countries in the present international system.

Key words: South-South Cooperation; Foreign Policy; Brazil, Argentina, Africa.

## INTRODUCCIÓN

La cooperación Sur-Sur se ha convertido últimamente en un término comodín, siendo utilizada con variado contenido e intencionalidad. Es por ello que en este trabajo me dedicaré a discutir la cooperación Sur-Sur en términos teóricos, definirla y precisarla, para luego avanzar contextualizándola en casos específicos. De esta manera se busca reposicionar un núcleo temático que abra perspectivas para el desarrollo de nuevas líneas de investigación y de acción. En esa dirección apuntan los estudios sobre el lugar de la cooperación Sur-Sur en las agendas de Brasil y Argentina.

El eurocentrismo en las ciencias sociales y el hecho que las relaciones internacionales surgeran como una ciencia social (norte) americana llevaron a una dependencia muy notable de los estudios realizados en los Estados Unidos,

desmereciendo o desconociendo los esfuerzos -muchas veces desarticulados- de América Latina y de la periferia. Por ello es relevante repensar las ciencias sociales desde una concepción Sur, tomando como principales contribuciones

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Máster en Ciencias Sociales de FLACSO. Dra. en Sociología de la Universidad de Sao Paulo. Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR); Investigadora Independiente del CONICET; Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales UNR; Directora del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur.



el Informe Gulbenkian<sup>2</sup> y la obra compilada por Lander<sup>3</sup> sobre la Colonialidad del Saber<sup>4</sup>.

Desde finales del siglo XIX, el paradigma dominante subyacente a la Teoría de la Modernización y del Desarrollo tomó categorías, conceptos y perspectivas “occidentales” como universales y apropiadas para el análisis de cualquier realidad, transformándose en patrones para medir a todas las sociedades. Esta forma de producción de poder fue formateando el modo de validación del conocimiento científico y para el caso de las relaciones internacionales en particular, condicionó la manera de entender el mundo, las sociedades y sus problemas. Por ello hoy se hace necesario repensar nuestras sociedades y nuestra inserción internacional desde una perspectiva Sur, ya que la investigación no es neutral y tiempo y espacio son variables internas en el análisis. De ahí la necesidad de descolonizar y reestructurar las ciencias sociales a través de la interacción de estudiosos de todos los climas y perspectivas, para apuntar a una ciencia social más multicultural.

Nuestra región latinoamericana no ha estado exenta de estas dificultades para formular alternativas teóricas y diseñar políticas diferentes a los discursos hegemónicos, habida cuenta

que la opinión de una minoría que concentraba poder, dominaba al mundo dentro y fuera de las universidades.

Ya en los setentas, se comenzó a discutir en América Latina la adopción acrítica del conocimiento producido en los países centrales y a reconocer la arrogancia de aplicar lo particular (Occidente) a lo universal. El resultado fue la apertura de un proceso de cuestionamiento a las ciencias sociales, como eurocéntricas y parroquiales. En esta línea Quijano<sup>5</sup> afirmaba que el mundo moderno se construyó a partir de la colonialidad del poder, sobre la base de historias contadas desde un solo lado, suprimiendo otras memorias. Un abordaje similar tiene la obra compilada por Daniel Mato<sup>6</sup>, en la cual se advierte sobre la visión de los académicos de los países centrales, quienes asumen que lo que sucede en sus propios ámbitos sociales es universalmente representativo, olvidándose que existen otros espacios en el mundo y que sus posiciones están afectadas por los contextos institucionales y sociales en los cuales desenvuelven sus prácticas. Por ello, se resalta el valor de hacer visibles las marcas de origen, las reflexiones en torno al lugar desde donde se enuncian y el contexto a partir del cual se producen las ideas. De ahí la relevancia de preguntarnos sobre nuestro contexto: el Sur.

## EL SUR GLOBAL

Pero, ¿qué es el Sur?, ¿es una categoría residual? El Sur es la periferia, está al sur de lo que se considera “el centro”, que es el Norte. ¿Cómo surgió este concepto que tiene tan variados contenidos y acepciones? El concepto Sur surgió como complementario y distintivo de otra realidad diferente a la de los países del Norte, industrializados/ desarrollados/ centrales. Comprende a un grupo de países periféricos o en desarrollo, que comparten similares situaciones de vulnerabilidad y desafíos. La idea del Otro como ser colonizado es de alguna manera uno de los conectores entre los países del Sur, del global South, como se lo está denominando actualmente. Sin embargo, no pueden ser considerados un grupo homogéneo, en función de sus particulares realidades: poseen diferencias socio-económicas, político-culturales entre sus contextos locales y regionales.

El Sur como actor internacional ingresó en el vocabulario de las relaciones internacionales con la independencia de los países de Asia y África, a partir de la segunda posguerra. Su puesta en escena fue en 1955, en Bandung; profundizándose en los sesentas, con la conformación del Movimiento de Países No Alineados y con la creación en Ginebra del Grupo de los 77 (G77) en 1964 -en el marco de la reunión de la primera UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)- para discutir cuestiones vinculadas al comercio y al desarrollo.

La idea de una alianza del Sur se vio reflejada en el espíritu de la reunión que tuvo lugar en La Habana, en 1966, con la organización de la Primera Conferencia Tricontinental que creó la OSPAAAL (Organización de Solidaridad con los Pueblos de América Latina, Asia y África)

para promover la solidaridad con los reclamos y las luchas de los pueblos del Tercer Mundo. Para ese entonces se hablaba del Trueno de Bandung, del surgimiento del Tercer Mundo como una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales<sup>7</sup>.

Sin embargo fue la década de los setentas la que marcó la presentación exitosa en sociedad de los países del Sur, mostrando que era posible desarrollar acciones mancomunadas tendientes a resolver cuestiones injustas, relacionadas con el orden económico internacional. Se confiaba que la cooperación entre aquellos que sufrían las mismas situaciones de dependencia posibilitaría reforzar su capacidad de negociación con el Norte. Ese potencial se vio reflejado con el shock petrolero de 1973 y sus efectos sobre las economías de los países desarrollados, mostrando las posibilidades de una concertación entre países productores de materias primas, y en 1974, cuando la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Estos éxitos hicieron pensar que los países del Sur tenían amplias posibilidades de revertir una situación internacional desventajosa e injusta. Sin embargo, el modelo de cooperación fracasó por su naturaleza general y su amplia esfera de acción: la falacia del argumento era la premisa básica que todos los países en vías de desarrollo tenían más cosas en común que las que poseían en realidad y que las soluciones a

2 WALLERSTEIN, I. (1996) *Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Sciences*, Stanford: Stanford University Press.

3 LANDER, E. (comp.) (2000) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires: CLACSO.

4 Para más detalles ver LECHINI, G (2009) *La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?*, en *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, número. 11, p. 55 a 81. [http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista\\_Relaciones\\_Internacionales\\_Numero\\_12.pdf](http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf)

5 QUIJANO, A. (2000) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires: CLACSO.

6 MATO, D. (comp.) (2001) *Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización*, Buenos Aires-Caracas: CLACSO-UNESCO.

7 WORSLEY, Peter (1972), *El Tercer Mundo una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.



sus problemas podían ser aplicadas uniformemente con el mismo éxito.

Ya en los ochenta, la crisis de la deuda ofreció a estos países una buena oportunidad para desarrollar acciones coordinadas. No obstante, las políticas implementadas por los estados desarrollados junto a los acreedores privados, sumadas a las fragilidades económicas de los países endeudados, disolvieron las tentativas de cooperación multilateral. A pesar de ello, los gobiernos latinoamericanos fueron capaces de implementar políticas de concertación para la resolución de conflictos en la región (Consenso de Cartagena, Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo a Contadora, Grupo de los 8).

En los noventa, con la finalización de la Guerra Fría, el avance de la globalización, la implementación de las políticas neoliberales y los graves problemas económicos de los países en desarrollo diluyeron el accionar multilateral del Sur, que se había gestado a partir del diseño e implementación de políticas gubernamentales. Aceptar las reformas neoliberales significó para los países del Sur que el Estado, que originariamente había sido el agente primario del desarrollo, fuera ahora el problema.

El final de siglo vio el triunfo del pensamiento único -corporizado en la globalización inevitable- del modelo de economía neoliberal -acompañado por los planes de ajuste estructural- y la ampliación de las regiones en democracia -con un Estado que debía achicarse-. Pero el mencionado modelo no trajo aparejado bienestar y desarrollo para nuestros países, pues los estados centrales habían organizado el nuevo orden con sus propias reglas de juego, las cuales, en general, estaban estructuradas para su beneficio y no tenían en cuenta los problemas ni

las necesidades del conjunto de los estados de la sociedad internacional.

De este modo, el siglo XXI encontró a los países del Sur frente a las consecuencias negativas derivadas de la aplicación de las medidas sugeridas impuestas por el llamado Consenso de Washington, las cuales agudizaron la brecha entre ricos y pobres, dejando en el propio Sur una pesada deuda social. La vinculación automática y exclusiva con los países centrales muestra sus fallas, haciendo hoy ineludible la discusión acerca de los modos de elaborar, en los países de América Latina y de África, un nuevo modelo de desarrollo que contribuya a superar buena parte de nuestros males. ¿Será la cooperación Sur-Sur una alternativa?

### LA COOPERACIÓN SUR-SUR

La cooperación entre los países del Sur surgió en contraposición o en complementación al eje Norte-Sur -que daba cuenta de una relación asimétrica- y en clara diferenciación con las relaciones Norte-Norte. Entre las contribuciones de autores que refieren al tema se podrían reconocer dos grandes líneas interpretativas que a veces se entremezclan; Cooperación Sur-Sur en un sentido de "coalition building", es decir, de construcción de alianzas políticas, principalmente en ámbitos multilaterales y Cooperación Sur-Sur, más cercana a la utilizada por el PNUD, cuando la interpreta de una manera más pragmática, concreta y específica, como cooperación horizontal o cooperación técnica entre países en desarrollo.

En este trabajo se entiende la cooperación Sur-Sur o cooperación entre países periféricos como una cooperación esencialmente política que apunta a reforzar las relaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilatera-

les, para obtener mayor poder de negociación conjunto. Se basa en el supuesto que es posible crear una conciencia cooperativa que les permita a los países del Sur afrontar los problemas comunes, a través del reforzamiento de su capacidad de negociación con el Norte y de la adquisición de mayores márgenes de maniobra internacional. Es una construcción política que por su propia naturaleza requiere de ciertos supuestos básicos comunes (likemindedness), que se explicitan en las negociaciones diplomáticas pero también que se complementa con variadas actividades como el fomento del comercio, la asistencia técnica, entre otras.

Como la idea de cooperación Sur-Sur es muy amplia y multifacética, se le dará mayor precisión abordándola aquí en sus variados aspectos. Por una parte, en términos geográfico-espaciales, puede producirse cooperación Sur-Sur en el ámbito regional (en nuestro caso, por ejemplo, con los países de América del Sur), en el contexto inter-regional (la que se desarrolla entre los países de América del Sur y África) o trans-regional (como el caso de la asociación entre India, Brasil y Sudáfrica -IBSA).

En cuanto a los actores involucrados, la Cooperación Sur-Sur está básicamente implementada por los Estados, pero también son muchas veces relevantes las contribuciones realizadas por actores no gubernamentales en el desarrollo de sus programas y proyectos.

En cuanto a sus dimensiones se destacan la económica-comercial, la técnica y científico-tecnológica, la académica y la diaspórica. La cooperación económica-comercial entre los países del Sur se sustenta en la toma de conciencia por parte de los gobiernos de su situación desventajosa en las negociaciones para acordar un régimen internacional de comercio e inversio-

nes. Ello explica la búsqueda de alternativas a través de la conformación de coaliciones o alianzas intergubernamentales en las negociaciones multilaterales -tanto dentro como fuera de la OMC (Organización Mundial del Comercio)- para sentar las bases de una nueva configuración de poder mundial que sea más justa y equitativa<sup>8</sup>.

La llamada cooperación horizontal entre estados de similar desarrollo refiere por lo general a la cooperación técnica y científico-tecnológica. La cooperación técnica alude a la transferencia de capacidades técnicas y administrativas (el know-how o saber-hacer) entre los propios países en desarrollo, en tanto la segunda se orienta a la realización de actividades conjuntas de investigación para promover avances científico-tecnológicos que les permitan un desarrollo integral.

En la década de los setentas se comenzó a producir una interacción entre los países del llamado Tercer Mundo o Sur, que permitió que aquellos que habían desarrollado más rápidamente experiencias positivas, pudieran transmitir las a otros países de condiciones y problemas semejantes. En ese contexto, las Naciones Unidas promovieron el concepto de "cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD)", creando en 1974 una unidad especial de la CTPD en el ámbito del PNUD. Estas iniciativas fueron tomando forma cuando en 1978 se organizó en Argentina la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, cuyas recomendaciones fueron aprobadas en el Plan de Acción de Buenos Aires.

8 KEET, Dot (2006), South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime, Amsterdam: Transnational Institute.

Otra iniciativa en el ámbito multilateral fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua, realizada en Mar del Plata, en 1977. En tanto, desde la perspectiva bilateral pueden mencionarse la cooperación técnica, desarrollada por Argentina y Brasil con los países africanos en la década del ochenta o las actividades del Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FOAR)<sup>9</sup> -dependiente de la Dirección General de Cooperación Internacional en Argentina- y de la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC)<sup>10</sup> en Brasil. En esa línea se considera la llamada cooperación en cascada, pues los países relativamente más desarrollados -que han adaptado las tecnologías de los países industrializados a sus propios territorios y necesidades- las transfieren a sus socios del Sur, tal como lo hizo Brasil con su tecnología tropicalizada.

La cooperación académica cobró nuevo impulso cuando las corrientes de análisis acunadas en el Norte, eurocéntricas y lineales, no dieron cuenta de los problemas que aquejan a los países del Sur. El modelo impuesto en la década del noventa generó en los países de América Latina una direccionalidad muy marcada en los trabajos académicos en relaciones internacionales y en ciencias sociales, marginando opciones tales como la africana, con el mote de ser investigaciones ociosas, impertinentes, débiles o inútiles. Dos factores contribuyeron a

consolidar esta tendencia: un esquema de vinculación entre conocimiento y poder, esto es, produzcamos conocimiento para los espacios de poder vigentes, y la condicionalidad de las principales líneas de financiamiento. Con esta particular orientación se cerraron las puertas para habilitar nuevos modos de pensar la inserción internacional de nuestros países en el Sur.

Por ello hoy se plantea descolonizar las ciencias sociales<sup>11</sup>, para modificar la forma de producción de conocimiento y poder transformar las relaciones de poder. Los académicos de los países del Sur debemos desarrollar nuestros propios marcos conceptuales y analíticos sobre la base del conocimiento construido, adquirido y compartido desde diferentes latitudes y elaborar una concepción pluralista y renovada para un mundo incluyente y mejor distribuido<sup>12</sup>.

La presencia africana en América, y en particular en algunos países caribeños y sudamericanos como Colombia, Venezuela y Brasil, ha dejado huellas indelebiles en la cultura y conformación de los estados nacionales<sup>13</sup>. Consciente de ello, la Unión Africana ha designado a la Diáspora como la sexta región de África, en reconocimiento a la vital contribución que ella puede hacer para el desarrollo de ese continente, tal como lo había planteado Marcus Garvey cuando sostenía que África era para los africanos del continente y del exterior. La confluencia de estas dos caras hace de la cooperación diaspórica otro componente vital de la cooperación Sur-Sur entre América Latina y África, como lo

ha demostrado la conferencia global sobre la diáspora que tuvo lugar en Barbados en 2007.

### **LA COOPERACION SUR-SUR EN ARGENTINA Y BRASIL**

Como países emergentes, desde mediados del siglo XX Brasil y Argentina han venido recibiendo cooperación técnica de los países industrializados. A medida que sus procesos económicos y sus sistemas científico-tecnológicos se consolidaron, se fueron transformando cada vez más en países que brindan cooperación, en el marco de la llamada cooperación horizontal. Asimismo, y según los gobiernos y sus orientaciones políticas, utilizando las relaciones construidas para incrementar los márgenes de maniobra internacional. La cooperación técnica internacional constituye para estos países un importante instrumento de desarrollo, en tanto contribuye a promover cambios estructurales en los sistemas productivos de países con dificultades y permite avanzar en su crecimiento. Los programas implementados permiten transferir conocimientos, experiencias exitosas y equipamientos sofisticados, así como capacitar recursos humanos y fortalecer las instituciones del país receptor, posibilitándole realizar un salto cualitativo duradero.

En este nuevo siglo, los cambios internacionales y regionales hacen necesario rediscutir y repensar las categorías y los conceptos utilizados, para plantear nuevas formas de inserción internacional. Frente a la incertidumbre del actual orden político y económico internacional y las recurrentes crisis locales, se hace ineludible la construcción de criterios propios, derivados de la experiencia compartida entre los países del Sur, por ello se está produciendo un resurgimiento de los contactos entre los países del Sur

bajo el supuesto que es posible revitalizar las relaciones mutuas.

En este contexto algunos gobiernos del Sur, particularmente aquellos que pueden considerarse potencias regionales, potencias medias o líderes emergentes, han comenzado a desarrollar iniciativas conjuntas a través de la organización de reuniones con el fin de gestar alianzas que apunten a defender intereses compartidos. En algunos casos, el objetivo ha sido aún de más alto alcance, al cuestionar el sistema económico existente y los regímenes de poder, para proponer reglas de juego más equitativas. En esa dirección apuntan los estudios sobre el lugar de la cooperación Sur-Sur en las agendas de Brasil y Argentina.

### **EL CASO DE BRASIL**

El gobierno brasileño entiende la cooperación Sur-Sur en las dos acepciones más generales de las que se hablaba al inicio: la cooperación desde una perspectiva política o "coalition building" y la cooperación técnica. Ambas se penetran y complementan, a tal punto que los socios son casi los mismos.

A través de la cooperación técnica con otros países en desarrollo, los sucesivos gobiernos brasileños han incrementado sus vinculaciones políticas y económicas, avanzando de esta manera en la promoción y construcción de alianzas en beneficio de sus intereses comunes, en el contexto de las instituciones internacionales, esto es en el "coalition building".

Desde la perspectiva política, la idea de la cooperación Sur-Sur estuvo presente en la política exterior brasileña de manera constante, aunque con diferentes grados de intensidad. De

9 El FOAR es un instrumento por el cual la Cancillería Argentina brinda cooperación técnica a los países de igual o menor desarrollo relativo. Sus objetivos principales son la proyección de Argentina en el exterior, la promoción de la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos, y la consolidación de vínculos con otros países.

10 La ABC se orienta por la política externa diseñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y las prioridades nacionales de desarrollo, definidas por los planes y programas del gobierno nacional.

11 Lander, Óp. Cit.

12 LECHINI, G. (2008) *África, Asia and Latin America. The building of concepts to International Relations in Global South in Sombra Saraiva, José Flávio (ed) Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century*, IBRI, Brasilia, 2009, p. 109-125

13 Ibídem.

acuerdo a Soares Leite<sup>14</sup>, al mirar en retrospectiva la política exterior brasileña pueden observarse tres períodos de gobiernos en los cuales la cooperación Sur-Sur tuvo un papel central en la estrategia de inserción internacional del país: Quadros y Goulart (1961-1961), Geisel (1974-1979) y Da Silva (2003-2006)<sup>15</sup>.

En las cuestiones Sur-Sur Itamaraty se consideraba del Tercer Mundo sin ser tercermundista, por ello Brasil nunca intentó ser miembro de los No Alineados –aunque los representantes brasileños asistían a las reuniones como observadores- ni instaló algún aspecto de su política exterior en el marco del Movimiento. Su política exterior se articulaba en torno a las tres D: desarme, desarrollo económico y descolonización, como lo anunciara el entonces ministro João A. De Araujo Castro en la Decimoctava Sesión de la Asamblea General de la ONU, en 1963<sup>16</sup>. Las elites brasileñas aspiraban a participar del multipolarismo emergente, aumentando sus responsabilidades internacionales, bajo la idea subyacente de Brasil como potencia media. En ese marco, acercarse a los países africanos fue una cuestión de principios, para promover el desarrollo de la solidaridad entre los países del Sur; pero también con la idea de garantizar una presencia internacional que aumentase la

capacidad de influencia del país en cuestiones globales, a partir de una mayor diversificación de sus relaciones externas y de alianzas –tanto políticas cuanto económicas- con los nuevos estados del Sur<sup>17</sup>.

Durante las presidencias de Quadros y Goulart se implementó la llamada Política Exterior Independiente (PEI), que consideraba que Brasil debía tener un papel relevante en el sistema internacional a través del desarrollo de una política externa más autónoma, sin descartar los compromisos asumidos con el bloque occidental. Consecuentemente se intensificaron las relaciones con el bloque socialista y con los países del Sur, tanto con América Latina como con el mundo afro-asiático. Se buscaba la moderación en cuestiones que implicaban la rivalidad estratégica Este-Oeste, tal como sucedió con el caso cubano.

Con la independencia de los países africanos se incrementó considerablemente en las Naciones Unidas y sus organismos especializados el número de estados participantes del Sur, superando la cantidad de países del Norte, lo cual fue interpretado por la diplomacia brasileña como una ventana de oportunidades para servirse de esa ventaja numérica e incrementar el poder de negociación internacional. Se acompañó a nivel multilateral a las posturas del Sur en términos políticos –no intervención en los asuntos internos de los estados, autodeterminación de los pueblos y desarme- y también en el ámbito económico, buscando relaciones comerciales destinadas a promover un modelo

de desarrollo por sustitución de importaciones y una mayor integración económica, particularmente en Latinoamérica.

Si bien el contexto externo era favorable a la PEI, no gozaba del mismo apoyo en el ámbito doméstico. En un ambiente de polarización ideológica, la cooperación Sur-Sur fue vista como un obstáculo para producir un mayor acercamiento con los Estados Unidos y como un puente hacia la Unión Soviética, lo cual para un gran sector americanista constituía un peligro para una apropiada inserción internacional<sup>18</sup>.

El gobierno de Geisel implementó una política denominada Pragmatismo Ecuménico y Responsable (PER), la cual fue un instrumento importantísimo para la acción externa de Brasil, en un contexto internacional signado por la crisis energética y la ascendente multipolaridad económica. Este diseño centraba sus preocupaciones en el desarrollo del país a través de una estrategia productiva de sustitución de importaciones. A través de una política exterior cada vez más flexible y más pragmática, se pretendía renegociar la dependencia brasileña y llevar al país a ser una economía industrializada con proyección internacional.

Si durante las presidencias de Quadros y Goulart el acento de la cooperación Sur-Sur estuvo puesto en los temas políticos, durante la administración de Geisel se sumaron las cuestiones económicas. En este período pródigo en contactos, la densidad de las relaciones político-diplomáticas se vio reflejada en la apertura de nuevas embajadas, en el alto nivel de las visitas y de las misiones enviadas a través del Atlántico, y en la concreción de acuerdos bilaterales de cooperación comercial y técnica;

a su vez, aumentaron las rutas de comercio en el Atlántico y las inversiones en proyectos de desarrollo. El peso de las cuestiones económicas quedó claro a través de la concentración de funciones en manos del Estado, asociada a una internacionalización creciente del sistema productivo. El llamado Esquema de Promoción Comercial desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1973 fue un elemento central en la estrategia de entrelazamiento de exportadores, gobierno y representaciones diplomáticas en los países del Sur.

Aunque la PER tenía respaldo interno, las críticas provinieron del mismo seno de la cúpula militar, que no veían conveniente que el país se convirtiera en líder de un grupo de países pobres, que no tenían ni capitales ni flujos comerciales suficientes para atender las necesidades de desarrollo brasileñas.

Como se sabe, a partir de la década de los setentas comenzaron a observarse los primeros ataques al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, producto, en parte, de las crisis petroleras de 1973 y 1979 y de la crisis de la deuda externa de 1982.

No obstante, con João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), se mantuvo el énfasis en la política de aproximación al continente africano, derivada de los principios básicos del universalismo implementado por el canciller Saraiva Guerreiro. La idea subyacente era sumar estrategias y no excluir campos antagónicos, utilizando los conceptos de doble inserción en Occidente y en el Tercer Mundo vía la cooperación Sur-Sur<sup>19</sup>. Por su parte, el presidente José

14 SOARES LEITE, P. (2008) "O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luis Inácio Lula de Silva", tesis do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

15 En este trabajo se hace especial hincapié, como caso testigo, en la política africana de Brasil, habida cuenta de su relevancia en los diseños de inserción internacional de varios gobiernos.

16 Fundação Alexandre de Gusmão (1995) A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995, Brasília: FUNAG, p. 163.

17 LECHINI, G. (2006), "Insights into South/South and North/South Co-operation", paper presented at the Meeting of the Directors of EADI Member Institutes and Representatives of ICCDA, Shaping the Future of Development Research Key Issues for the Agenda of EADI, 2-4 November, Brighton. Pág. 107.

18 Soares Leite, op. Cit., p. 117.

19 Fue Figueiredo el primer presidente brasileño y sudamericano en viajar al África abarcando países lusófonos, francófonos y anglófonos en una gira que se realizó entre el 14 y el 21 de noviembre de 1983, constituyéndose en el mejor

Sarney siguió los trazos de la política africana dentro de los límites impuestos por la negociación de la deuda externa y por la inestabilidad económica interna. Pero dado que la coyuntura internacional comenzó a cambiar, las relaciones con África y los países del Sur disminuyeron, tornándose más selectivas en función de los recursos modestos. En este contexto, Selcher<sup>20</sup> afirmaba que el caso de Brasil-África mostraba las posibilidades generadas por las relaciones intercontinentales entre los países del Hemisferio Sur, pero asimismo señalaba sus limitaciones de modo patente, pues estos estados eran muy vulnerables a las tendencias negativas de la economía internacional.

Para mediados de los ochentas, el incremento de su vulnerabilidad externa y la crisis de la deuda llevaron a Brasil a realizar ajustes para reacomodarse con medios ahora más limitados. La cooperación Sur-Sur de las décadas de los setentas y ochentas se transformó en asociaciones estratégicas. Los sueños cooperativos con África dieron lugar al afro-pesimismo y al avance de la selectividad en la política africana y en las relaciones Sur-Sur. Finalmente, en los noventas, con la presidencia de Cardoso se sustituyó la tradicional visión desarrollista de la política exterior brasilera por un nuevo ideario neoliberal, no sin recibir las críticas de los sectores nacionalistas, que defendían al Estado-empresario y que representaban en ese momento una tendencia en baja. El nuevo presidente, a imagen y semejanza de Collor de Melo, planeó aproximar el país al mundo desarrollado.

aval del interés brasileño en los países africanos.

20 SELCHER, W. (1982) "Dilemas de Política en las Relaciones de Brasil con África: ejemplo de obstáculos en las relaciones Sur-Sur", Revista Foro Internacional, México, julio-setiembre, Vol. XXIII, N° 1.

La óptica del Tercer Mundo fue vista como una tendencia obsoleta y anacrónica<sup>21</sup>.

Luego de varios períodos presidenciales donde se favoreció el vínculo con las potencias del Norte, en detrimento de las relaciones Sur-Sur, Lula Da Silva llegó a la presidencia brasileña con una lectura diferente de la realidad internacional. El diagnóstico realizado por los hacedores de política exterior reconocía una multipolaridad política y económica ascendente con la emergencia de potencias medias como Rusia, India, Sudáfrica y China. Por el tamaño de su economía, su potencial demográfico y su extensión territorial, Brasil se consideraba participante natural de este grupo en condiciones de trabajar para cambiar la correlación de fuerzas internacionales existentes.

Durante el primer mandato de Lula se diversificaron e incrementaron las relaciones con los países árabes y con los africanos en particular, se llevaron a cabo diversas acciones de integración y coordinación en América Latina –envío de tropas a Haití, consolidación del MERCOSUR, creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones- y también se promovieron activamente espacios de diálogo bregionales, como la Cumbre América del Sur-Países Árabes-ASPA (realizada en Brasilia en mayo de 2005 y en Doha en marzo de 2009), y la Cumbre América del Sur-África -ASA-(celebrada en Abuja, el 30 de noviembre de 2006). En este marco, cabe resaltar la creación del Foro IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) lanzado en el 2003, una iniciativa Sur-Sur inédita para avanzar en un proceso de concertación político-diplomática entre las tres grandes democracias del Sur y también la activa participación de Brasil en el G-20 (G-20 co-

21 LECHINI (2006), Óp. Cit.

mercial) como uno de los líderes del mundo en desarrollo.

La idea subyacente apunta a impulsar al país como actor con poder de decisión y con capacidad de incidir en las reglas sistémicas. En cada una de las estrategias desarrolladas, la diversificación de las relaciones con los países del Sur implicó la búsqueda de mayores niveles de autonomía decisoria e independencia respecto a los estados centrales.

La cooperación técnica como instrumento de la cooperación Sur-Sur

Con respecto a la cooperación técnica, Brasil transita una doble vía: ha sido beneficiario y es crecientemente oferente. En este nuevo rol, se desempeña en un contexto de cooperación horizontal con otros países de América Latina y el Caribe, África y Asia.

En términos de la estructura institucional, quien se ocupa de las cuestiones relativas a la cooperación internacional es la Agencia Brasileña de Cooperación. La ABC, que integra la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), comprende 7 áreas de las cuales una corresponde a la Cooperación técnica entre países en desarrollo<sup>22</sup>.

La primera iniciativa para organizar en Brasil un sistema de cooperación técnica internacional se produjo en 1950, cuando el gobierno creó la Comisión Nacional de Asistencia Técnica, para regular la cooperación recibida de los países industrializados. En 1969 se produjo la primera reestructuración y en 1984 la segunda. La división de cooperación técnica de Itamaraty se encargaba de los aspectos políticos de la cooperación técnica y la Subsecretaría de Co-

22 <http://www.abc.gov.br/abc/introducao.asp>, consultada el 2 de febrero de 2010.

operación Económica y Técnica Internacional, de la prospección, análisis, evaluación y acompañamiento de los proyectos. Posteriormente en 1987, por el decreto 94.973, se unificaron ambas funciones, creándose la ABC como parte integrante de la Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG), vinculada al MRE. Su objetivo era operar programas de cooperación técnica en todas las áreas del conocimiento, entre Brasil y otros países y organismos internacionales. Finalmente, para 1996 la ABC fue integrada al MRE con objetivos ampliados: coordinar, negociar, aprobar, acompañar y evaluar en el ámbito nacional la cooperación recibida de otros países y organismos internacionales, así como la realizada entre Brasil y los países en desarrollo.

De esta manera se incorporó formalmente una práctica que ya Brasil venía desarrollando desde los setentas, la cooperación técnica Sur-Sur y la utilización de sus beneficios como estrategia política para mejorar la capacidad de maniobra y autonomía internacional. Esta doble utilización estratégica queda un poco escondida cuando el gobierno se ocupa de resaltar sus ventajas: es sin fines lucrativos, está desvinculada de intereses económicos y apunta al fortalecimiento institucional de los socios.

Para 2008 la ABC aprobó y coordinó la ejecución de 236 proyectos y actividades puntuales de cooperación técnica Sur-Sur, beneficiando a 58 países en desarrollo. Esta cooperación bilateral está centrada en la agricultura (incluyendo la producción agrícola y la seguridad alimentaria), la formación profesional, educación, justicia, deporte, salud, medio ambiente, tecnología de la información, prevención de accidentes de trabajo, desarrollo urbano, biocombustibles, transporte aéreo y turismo. Más recientemente

se incluyeron cultura, comercio exterior y derechos humanos.

Brasil mantiene relaciones de cooperación técnica con países de América Latina, Caribe y África, sumándosele actuaciones puntuales en Asia (Timor oriental, Afganistán y Uzbekistán) y Oriente Medio (Líbano y Palestina). El continente africano es el principal destinatario de las acciones de cooperación técnica de Brasil, en especial con los llamados PALOPS (Países Africanos de Lengua Oficial Portuguesa): Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique y São Tomé y Príncipe, sobre la base de la proximidad histórica y la afinidad cultural. También los países africanos productores de algodón han sido apoyados por Brasil en su esfuerzo por desarrollar el mencionado sector: se trata del Grupo Algodón 4 compuesto por Benin, Burkina Faso, Chad y Mali.

#### **ARGENTINA Y LA COOPERACIÓN SUR-SUR**

En el caso de la Argentina, a la elusividad del concepto de Cooperación Sur-Sur se le debe agregar su imprecisión cuando se lo incluye en los discursos gubernamentales y más aún si se le hace un seguimiento a lo largo de los años, mostrando que la idea de la cooperación Sur-Sur estuvo ausente de las prioridades externas argentinas.

El relevamiento de la bibliografía sobre política exterior argentina así lo demuestra. La mayor parte de los trabajos han siempre referido a las áreas prioritarias, mostrando una mirada dirigida principalmente a Europa y los Estados Unidos y con esporádicos momentos latinoamericanos, ciertamente vinculados más a la subregión que hoy llamamos MERCOSUR. Hasta muy poco tiempo atrás, casi ninguna atención se le prestaba a las cuestiones Sur-Sur o a las rela-

ciones con países de África y Asia, a las cuales podríamos considerar como las “no políticas” hacia el Sur.

Sin embargo y a pesar del bajo perfil en las acciones implementadas, desde la perspectiva de los discursos hubo momentos donde desde la Tercera Posición, el tercermundismo, el desarrollismo o el no alineamiento, la política exterior argentina –aunque no tuvo una posición militante– cuestionó con diversos énfasis las asimetrías del orden internacional y las políticas intervencionistas de las grandes potencias, proponiendo reformas al orden económico internacional y dando prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos.

Para Frondizi la pertenencia a Occidente no implicaba una renuncia a la universalidad<sup>23</sup>; consecuentemente, trató de profundizar las relaciones con los países extra-hemisféricos: recorrió Europa y Asia; en la India enfatizó la tendencia neutralista; en las relaciones con Latinoamérica privilegió la vinculación con Brasil. Pero su política exterior, con inestabilidad institucional, demostró un alto grado de fragilidad, como se verificó en los acuerdos con Janio Quadros.

Con Arturo Illia, Argentina intentó aprovechar el multipolarismo político y económico que se comenzaba a evidenciar en los sesenta y el surgimiento de nuevos estados independientes en el Sur, que mostraban la creciente desigualdad estructural en el mundo. Con el acento puesto en América Latina se intentaron aproximaciones al Sur: Argentina participó como observador en la Segunda Conferencia de No Alineados en El Cairo, en octubre de 1964, buscó coincidencias

23 PUIG, J.C. (1984) “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en Puig, J. C. (comp.), América Latina. Políticas Exteriores Comparadas, Buenos Aires: GEL, p. 143.

con los países productores de materias primas en el marco de la UNCTAD y del G77 y privilegió la relación con los países del Cono Sur.

El tercer gobierno peronista (1973-1976) enfatizó las tendencias autonomistas implementando “un nuevo proyecto autonomista heterodoxo”<sup>24</sup>, a través de la diversificación de las relaciones internacionales, en el entendido que ello ofrecería mayores márgenes de manobra para sostener la autonomía de la Argentina. De este modo, la política exterior privilegió la relación con los países de la región; se mantuvieron relaciones normales con Estados Unidos, pero se restablecieron relaciones con Cuba y se iniciaron con la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte. Se trató de dinamizar la relación con Europa y varios países afroasiáticos<sup>25</sup>. Precisamente la vinculación con este último bloque, hizo que se decidiera en septiembre de 1973, en la Reunión de Argel, el ingreso de Argentina como miembro pleno al Movimiento de Países No Alineados, cuando éste se encontraba en el cenit de su prestigio.

Según la interpretación de Paradiso<sup>26</sup>, “el enrolamiento en el No Alineamiento fue visto como un instrumento para disminuir la dependencia, favorecer el desarrollo y restaurar antiguos brillos nacionales. Constituía, por fin, la oportunidad para explorar las posibilidades de cooperación Sur-Sur, otro campo que en esos días se consideraba importante para salir del atraso”. Con la muerte de Perón, el enfoque tercermundista se hizo cada vez más retórico,

24 Ibídem, p. 149.

25 Ibídem, p. 150.

26 PARADISO, J. (1996) “El poder de la norma y la política del poder 1880-1916”, en Jalabe, Silvia (comp.), La Política Exterior Argentina y sus protagonistas – 1880-1995, Buenos Aires: Nuevo Hacer- GEL-CARI, p. 171.

privilegiándose de manera poco clara las relaciones con algunos países árabes, entre ellos Libia.

A pesar de su oposición ideológica a la filosofía y objetivos de los No Alineados, los militares que asumieron en 1976 decidieron quedarse en el Movimiento -con un muy bajo perfil- para no profundizar el aislamiento internacional y asegurarse los votos para algunos reclamos tradicionales de Argentina. Esta decisión les permitió, luego de la derrota de Malvinas, buscar en este foro apoyo a la causa, con un discurso Sur-Sur poco creíble.

Junto a la recuperación de la democracia, el gobierno de Alfonsín (1983-1989) buscó recuperar la credibilidad externa y reinsertar a la Argentina en el mundo, a partir de la defensa de la democracia, la autonomía nacional y el respeto a los derechos humanos tanto en la dimensión interna como internacional. El mantenimiento de la paz y la democratización del sistema internacional fueron dos banderas enarboladas por el gobierno argentino que participó activamente en el foro de los No Alineados, en el Grupo de Apoyo de Contadora, en el mal llamado Consenso de Cartagena y en el Grupo de los Seis. Si bien no se formuló una estrategia de cooperación Sur-Sur explícita, los primeros pasos fueron dados con la aproximación argentina a los No Alineados y su presencia en la reunión de Hare-con una posición genuina, lejos de oportunismos coyunturales-, la actuación del país junto a sus pares latinoamericanos y afro-asiáticos, así como la cooperación técnica desplegada con otros países en desarrollo<sup>27</sup>.

Contrariamente a los militares que habían potenciado las diferencias de Argentina con



los países del Sur, Alfonsín destacó las coincidencias objetivas emergentes de la propia condición de subdesarrollo y la percepción compartida sobre la falta de equidad del orden vigente. De este modo se apuntó a fortalecer las relaciones Sur-Sur, mediante el apoyo de diversos esquemas de cooperación, concertación e integración selectiva, para enfrentar problemas similares. En ese contexto se crearon en 1987 la Dirección de África y Medio Oriente, la Dirección de África Subsahariana y la Subsecretaría de Cooperación Internacional.

El entonces director del Área de África y Oriente Próximo mencionaba al respecto: "Nuestra política responde a la consecución de tres objetivos fundamentales: mantener relaciones de amistad y cooperación con todos los países, expandir los mercados para la colocación de nuestros productos tradicionales y no tradicionales y coordinar nuestras posiciones con esos países en los foros internacionales en todas aquellas cuestiones donde tenemos intereses en común"<sup>28</sup>. Como puede observarse cooperación política y técnica iban de la mano.

Con el gobierno de Menem (1989-1999) sobrevinieron una serie de cambios en la orientación de la política exterior, entre los cuales el más notable fue el alineamiento en la relación con Estados Unidos. El multilateralismo del Sur fue considerado inapropiado e irrelevante en los nuevos escenarios de la posguerra fría. Con ese argumento se justificó el retiro abrupto de los No Alineados en 1991 -aunque no del Grupo de los Quince-. La cooperación Sur-Sur estuvo ausente de la agenda externa.

28 Entrevista calificada con Vicente Espeche Gil, embajador a cargo del Área de África, Buenos Aires, abril de 1987.

A lo largo de toda la década de los noventas, no se consideró prioritario implementar acciones conjuntas con los países en desarrollo que atravesaban similares o mayores problemas y que en términos costos-beneficios no serían re-dituables para Argentina<sup>29</sup>.

Con posterioridad, Rodríguez Giavarini, el canciller del gobierno de la Alianza (1999-2001), categorizó a la Argentina como un país de clase media. En consecuencia, consideró que no sólo era importante orientar la política exterior hacia el diálogo Sur-Sur, sino que también había que redireccionarla hacia el diálogo Sur-Norte, por oposición al conocido dilema Norte-Sur. Asimismo sostuvo que era posible formar desde la Argentina una "red de negocios bilaterales con países similares de Medio Oriente, África Subsahariana y Europa Oriental con el objetivo de abrir mercados para las exportaciones argentinas"<sup>30</sup>, presentando una opción comercialista.

Debido a la difícil situación política y económica luego de la renuncia de De la Rúa, el gobierno de Duhalde (2002-2003) no pudo diseñar un esquema de inserción del país. En palabras de Miranda<sup>31</sup> la política exterior de la administración interina estuvo muy atada a la coyuntura argentina, es decir, fue una política exterior en situación. No obstante, el canciller Carlos Ruckauf intentó innovar y habló de llevar a cabo una política exterior de poligamia con los distintos continentes. Esta extraña expresión diplomática que buscó identificar al MERCOSUR, Europa, Asia y África como los objetivos de la

29 Recuérdese que Escudé fue el inspirador de la política de alineamiento automático con Estados Unidos que la Argentina desarrolló con Menem. Para un análisis más detallado ver: Lechini, Gladys, 1994 y 1998.

30 MIRANDA, R. (2003) Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003, Rosario: Ediciones PIA, p.39.

31 Ibídem, p. 69.

política exterior del gobierno nacional, se utilizó, ante todo, para diferenciarse de las relaciones carnales que se habían propiciado con Estados Unidos durante el gobierno de Menem.

Aunque no se observa una exhortación explícita a la cooperación Sur-Sur en el discurso de política exterior de esos momentos, comienza a vislumbrarse el interés en algunos sectores de la cancillería por profundizar la opción comercialista, frente a la necesidad del país de llevar adelante una estrategia de diversificación de mercados y de socios, entre los cuales están varios países del Sur.

Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) es posible detectar en el discurso de política exterior la idea de cooperación Sur-Sur. Este concepto está tomando cuerpo en variadas iniciativas multilaterales y en algunas bilaterales, con aquellas naciones que enfrentan a nivel local y global similares desafíos al desarrollo (tales son los casos de Brasil y Venezuela). Luego de más de una década de política exterior conducida de acuerdo a principios neoliberales, donde la economía prevalecía sobre la política y los valores, se advierte un llamado en los ámbitos multilaterales a la cooperación Sur-Sur, concebida como un espacio destinado a la búsqueda de nuevas vías hacia el desarrollo y la autonomía, aunque en la práctica tome más aspectos de cooperación técnica o comercial.

En este sentido, instancias como la Cumbre América del Sur-Países Árabes, la Cumbre América del Sur y el relanzamiento de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) en Luanda, en junio de 2007, han sido foros políticos internacionales Sur-Sur en los cuales Buenos Aires tuvo presencia. Lo mismo sucedió en los aspectos multilaterales comerciales, en el ámbito de la OMC, donde Argentina siguió a

su socio en el MERCOSUR, Brasil, en la promoción de posiciones comunes y negociaciones conjuntas entre los países del G-20 y del NAMA 11, aunque se están encontrando cada vez más distancias, en función de los disímiles intereses sectoriales de los respectivos países.

El énfasis discursivo en la cooperación Sur-Sur se vio particularmente reflejado en las vinculaciones con Sudáfrica. En efecto, durante la visita realizada en el marco de la misión multilateral, el canciller Jorge Taiana sostuvo: "Argentina y Sudáfrica han comenzado a consolidar una nueva relación estratégica que estoy seguro será el modelo para la cooperación Sur-Sur" (...) Compartimos el principio del multilateralismo como manera de resolver los problemas de la comunidad internacional"<sup>32</sup>. No obstante en lo bilateral, la opción Sur-Sur continúa siendo enfocada desde una perspectiva comercialista-pragmática.

Si bien la coyuntura regional latinoamericana es favorable al incremento de la cooperación Sur-Sur, pareciera que el ejecutivo y la cancillería aún tienen dificultades para construir políticas más allá del Atlántico. Las misiones enviadas y recibidas a los socios del Sur muestran un contenido más comercial que político, dejando claro que queda mucho por hacer.

En tanto desde la perspectiva de la cooperación técnica, Argentina tiene muchos logros que mostrar, como país oferente, sobre todo con el regreso de la democracia y la ya mencionada creación en 1987 de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, con la idea de fomentar la

32 "Taiana calificó de exitosa la misión comercial y política en Sudáfrica", Información para la prensa n° 056, 28 de febrero de 2007. En sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la República Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/prensa.php?buscar=02/2007>



cooperación Sur-Sur y desarrollar vinculaciones con los países de América Latina y África. El objetivo era activar la cooperación técnica con estos países a fin de viabilizar aproximaciones para la apertura de mercados no tradicionales e incentivar el intercambio de tecnologías en campos no explorados<sup>33</sup>.

En este contexto la Cancillería argentina envió y recibió misiones de cooperación científica y tecnológica, en el marco de un convenio firmado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>34</sup>, de este modo se enviaron a los estados africanos dos misiones de cooperación en 1986, cinco en 1987 y dos en 1988. Además, entre 1987 y 1988 se realizaron en Argentina –con eje en Buenos Aires, pero incluyendo diversas regiones del país– cuatro Seminarios argentino-africanos para incentivar la cooperación técnica en áreas específicas, contando con el apoyo de organismos nacionales altamente capacitados como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). Pero con el cambio de gobierno en 1989 y los consecuentes cambios de prioridades externas, se abandonó el seguimiento de este tema, diluyéndose así esta interesante iniciativa.

En los noventa se creó la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), dependiente de Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Su misión es orientar y ejecutar la política de co-

operación técnica internacional de la Argentina, llevando adelante el diseño de estrategias y programas en el marco de las prioridades y objetivos de política exterior del país, y de acuerdo con los lineamientos nacionales de desarrollo<sup>35</sup>. Entre sus lineamientos estratégicos figura: desarrollar y focalizar la Cooperación Sur-Sur y Triangular, procurando la reducción de las asimetrías en la región, de cara al cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Al brindar asistencia técnica, Argentina busca tener una presencia activa en la comunidad internacional, impulsando iniciativas dirigidas a promover la inclusión social, el desarrollo sustentable, la solidaridad entre los pueblos, la defensa de los derechos humanos y la equidad en todas sus formas. Este camino ha sido tomado por el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal (FO-AR) de la DGCIN, creado en 1992.

El FO-AR es el instrumento de la política exterior argentina por medio del cual nuestro país promueve iniciativas conjuntas de cooperación técnica con otros países de menor o igual desarrollo relativo económico y social, mediante mecanismos de asociación, colaboración y apoyo mutuo. Expresa así las orientaciones del Plan de Acción de Buenos Aires, establecido hace tres décadas por la comunidad internacional para impulsar la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).

La mayor asistencia brindada ha estado orientada a países de América Latina y el Caribe; sin embargo recientemente se ha incorporado a países africanos entre los que figura Angola (salud oftalmológica), Mozambique (intercambio científico) y países de África del Norte

como Túnez, Marruecos, Argelia, Egipto y Libia, para combatir la desertificación.<sup>36</sup>

### MIRANDO HACIA EL FUTURO

Cabe ahora volver a preguntarse si en el estadio actual de las relaciones internacionales es posible pensar que existen condiciones para desarrollar una cooperación estratégica entre Argentina y Brasil que implique adquirir mayores márgenes de autonomía, en el marco de la cooperación Sur-Sur

La Cooperación Estratégica (CE) se enmarca en la decisión compartida entre dos o más estados, de desarrollar una alianza o asociación construida desde lo gubernamental, sostenida y apoyada por el entrecruzamiento de intereses de la sociedad civil. Se entiende como un proceso Top Bottom (de arriba hacia abajo). Es una cooperación construida en función de políticas resultantes de principios, de ideas y valores compartidos respecto a estrategias de inserción y cosmovisiones, en este caso, del rol de los países del Sur. Es una cooperación que apunta a incrementar los márgenes de autonomía de los países; una cooperación que a partir del diseño e implementación de políticas, tenga un efecto derrame sobre otras áreas, como el comercio y las inversiones, la defensa y seguridad, las instituciones de la sociedad civil.

Para construir una cooperación estratégica es necesario lograr en primer lugar, una mayor convergencia diplomática. Es decir, darle contenido a la relación bilateral desde una perspectiva política. Por tanto se sugiere incrementar

la convergencia política si se pretende darle sustento a la agenda bilateral. Debemos construir cooperación buscando intereses comunes y complementarios. Construir cooperación a través de políticas de Estado, con continuidad y contigüidad.

Avanzar en el desarrollo y la implementación de la cooperación Sur-Sur puede ser una tarea muy compleja pues, pese a tener problemas en común, se necesita un mayor conocimiento mutuo para enfrentar las diferentes presiones que surgen del sistema internacional y del escenario doméstico. Por otra parte, se hace necesario un enfoque teórico y metodológico más sofisticado, para un mundo cada vez más polarizado que también enfrenta amenazas de violencia, terrorismo y guerra. Sin embargo, estas nuevas herramientas permitirán profundizar las discusiones acerca de las políticas más apropiadas para construir y consolidar lazos horizontales entre estados, organizaciones regionales y movimientos sociales, a fin de promover y defender intereses específicos en el campo internacional.

Frente a los desafíos del siglo XXI y la toma de conciencia de esta situación de colonialidad, se hace urgente repensar nuestras realidades desde una teoría del Sur, que sin descartar los bagajes conceptuales, no los convierta en una mochila, sino en instrumentos útiles para reelaborar enfoques más apropiados para abordar y resolver nuestros problemas. El desarrollo de una mayor cooperación académica en el Sur, permitirá avanzar en estudios comparativos que enriquecerán la construcción de nuevos andamiajes a la luz de las diferentes realidades. Uno de los caminos posibles, es rediscutir el legado de Puig sobre la autonomía<sup>37</sup>, y las

33 WEINER, Pedro (1986), "La cooperación internacional en nuestro país", trabajo presentado al Primer Congreso Nacional de la ALADAA, (Buenos Aires) 15 a 17 de octubre.

34 Memorandum of Understanding between the Government of Argentina and the UNDP Regional Bureau for Africa, 1986 november, 7.

35 <http://www.mrecic.gov.ar/dgcin.html> consultada el 18 de febrero de 2010

36 Consultar FO-AR- FONDO ARGENTINO DE COOPERACION HORIZONTAL (2008), MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, Buenos Aires, Revista No 9 Edición, Especial 15 años del FOAR

37 PUIG, J. C. (1980) Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana, Caracas: Instituto de Altos

alternativas para construir una cooperación académica y política funcional a nuestras realidades e intereses.

Al decir de San Tiago Dantas<sup>38</sup>, cuando salimos a enfrentar lo que parece imposible, estamos procediendo conforme al Quijote, que muestra la inmensa capacidad del personaje en creer en sí mismo, entendida su actitud como heroísmo utilitarista y no como heroísmo fracasado.

## BIBLIOGRAFÍA

-DANTAS, San Tiago (1983) "Dom Quixote: Um Apólogo da Alma Ocidental", en Humanidades, Brasília, Universidade de Brasília, Vol. 01, N° 03, abril/junho.

- FONDO ARGENTINO DE COOPERACION HORIZONTAL (2008) , MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, Buenos Aires, Revista No 9 Edición, Especial 15 años del FOAR

-Fundação Alexandre de Gusmão (1995) A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995, Brasília: FUNAG. p. 163.

-KEET, Dot (2006), South-South Strategic Alternatives to the Global Economic System and Power Regime, Amsterdam: Transnational Institute.

Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

38 DANTAS, San Tiago (1983) "Dom Quixote: Um Apólogo da Alma Ocidental", en Humanidades, Brasília, Universidade de Brasília, Vol. 01, N° 03, abril/junho.

-LANDER, E. (comp.) (2000) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires: CLACSO.

-LECHINI, G. (2008) Africa, Asia and Latin America. The building of concepts to International Relations in Global South in Sombra Saraiva, José Flávio (ed) Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century, IBRI, Brasilia, 2009, p. 109-125

-LECHINI, G (2009) La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?, en Revista Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, número. 11, p. 55 a 81. [http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista\\_Relaciones\\_Internacionales\\_Numero\\_12.pdf](http://www.relacionesinternacionales.info/revista/revista/N12/pdf/Revista_Relaciones_Internacionales_Numero_12.pdf)

-LECHINI, G. (2006), "Insights into South/South and North/South Co-operation", paper presented at the Meeting of the Directors of EADI Member Institutes and Representatives of ICCDA, Shaping the Future of Development Research Key Issues for the Agenda of EADI, 2-4 November, Brighton. p. 107.

-MIRANDA, R. (2003) Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003, Rosario: Ediciones PIA.

-QUIJANO, A. (2000) "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Lander, E. (comp.), La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, Buenos Aires: CLACSO.

-MATO, D. (comp.) (2001) Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización, Buenos Aires-Caracas: CLACSO-UNESCO.

-PARADISO, J. (1996) "El poder de la norma y la política del poder 1880-1916", en Jalabe, Silvia (comp.), La Política Exterior Argentina y sus protagonistas - 1880-1995, Buenos Aires: Nuevo Hacer- GEL-CARI. p. 171.

-PUIG, J.C. (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Puig, J. C. (comp.), América Latina. Políticas Exteriores Comparadas, Buenos Aires: GEL. p. 143.

-PUIG, J. C. (1980) Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana, Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

-SOARES LEITE, P. (2008) "O Brasil e a cooperação Sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luis Inácio Lula de Silva", tesis do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

-SELCHER, W. (1982) "Dilemas de Política en las Relaciones de Brasil con África: ejemplo de obstáculos en las relaciones Sur-Sur", Revista Foro Internacional, México, julio-setiembre, Vol. XXIII, N° 1.

-WALLERSTEIN, I. (1996) Open the Social Sciences: Report of the Gulbenkian Commission on

the Restructuring of the Social Sciences, Stanford: Stanford University Press.

-WORSLEY, Peter (1972), El Tercer Mundo una nueva fuerza vital en los asuntos internacionales, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

-WEINER, Pedro (1986), "La cooperación internacional en nuestro país", trabajo presentado al Primer Congreso Nacional de la ALADAA, (Buenos Aires) 15 a 17 de octubre.

-Memorandum of Understanding between the Government of Argentina and the UNDP Regional Bureau for Africa, 1986 november, 7. [-http://www.abc.gov.br/abc/introducao.asp](http://www.abc.gov.br/abc/introducao.asp), consultada el 2 de febrero de 2010.

-<http://www.mrecic.gov.ar/dgcin.html> consultada el 18 de febrero de 2010

-Sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la República Argentina: <http://www.mrecic.gov.ar/portal/prensa/prensa.php?buscar=02/2007>



*La siembra*  
Leopoldo Méndez  
1948



*Mural Los revolucionarios*  
David Alfaro Siqueiros  
1957-1966

# Los vínculos con las potencias hegemónicas, el regionalismo y los paradigmas de política exterior como factores determinantes de la integración y cooperación latinoamericanas

Raúl Bernal-Meza, Ph.D.<sup>1</sup>

## PRESENTACIÓN:

El documento analiza tres ejes determinantes para comprender las dificultades históricas que ha encontrado el proceso de construcción de la integración latinoamericana y las estrategias de cooperación intra-regionales: 1) las relaciones centro-periferia vistas desde el vínculo con las potencias hegemónicas y el efecto de la triangulación de relaciones; 2) los modelos de regionalismo y, 3) los paradigmas de política exterior. Estos ejes, surgidos simultáneamente con la construcción de las nacionalidades, se proyectan hasta el presente, condicionando las relaciones intra-regionales y la inserción en el sistema mundial.

El primero de los ejes arriba señalados pone atención en las características estructurales de la inserción de América Latina en el sistema mundial, utilizando como modelo, desde una visión macro, la teoría del sistema de economía-mundo y el análisis sobre las potencias hegemónicas según las formulaciones de Wallerstein (1979 y 1985) y Arrighi (1994 y 1998), respectivamente. La visión sobre la morfología del sistema mundial es la del estructuralismo latinoamericano.

El segundo pone atención sobre las visiones que han sustentado el regionalismo económico o integración. Tres elementos han marcado históricamente los acuerdos de integración, incidiendo asimismo sobre las estrategias de cooperación, una de las cuales es justamente regionalismo económico: la estructura de las relaciones económicas internacionales, las doctrinas dominantes en cada período acerca de la

economía política (ortodoxia, heterodoxia) y los paradigmas predominantes de política exterior.

La integración es parte de la cooperación. Como ésta, metodológicamente, no puede abordarse su estudio si no es a través de un análisis multidimensional que abarque, integralmente, las características de la inserción internacional o modelo nacional de desarrollo, el tipo ideal de Estado, del cual deriva la visión sobre la integración posible y funcional y la política exterior que responderá a los desafíos de los dos aspectos precedentes.

El tercero de los ejes pone atención en la influencia que las doctrinas, teorías y/o visiones de mundo –que de manera general llamamos “paradigmas”- tienen sobre la política exterior y cómo aquellas, a través de ésta, han ejercido sobre las características del modelo ideal de integración y de la cooperación.

Los paradigmas de política exterior expresan la visión del mundo de las elites o grupos de poder gobernantes; expresan también cómo ellas se ven frente a ese mundo y lo que aspiran hacer en él, a través de la política pública por la que optan. En síntesis, el paradigma que sostiene una política exterior implica: una determinada visión del mundo; cómo se ven las elites en él; lo que aspiran a hacer allí, y una opción por el poder, que puede ser su acumulación, la adaptación al poder superior, la disposición a confrontar por el poder o la subordinación al mismo.

## 1) LAS RELACIONES CENTRO-PERIFERIA VISTAS DESDE EL VÍNCULO CON LAS POTENCIAS HEGEMÓNICAS Y EL EFECTO DE LA TRIANGULACIÓN DE RELACIONES:

La configuración temprana de la estructura centro-periferia, a partir del siglo XVI; su con-

tinuidad histórica; la inserción de las colonias hispano-luso-americanas en ésta y posteriormente la de ellas como Estados-naciones independientes, manteniendo la misma condición subordinada en el sistema mundial, no implicaron, en los hechos un factor de homogeneidad como sustento de posiciones internacionales y regionales convergentes sino, más bien, fueron la base de diferenciaciones en las respectivas inserciones internacionales, debido a las características primarias de sus economías exportadoras y la predominancia de producciones similares que convergían sobre los mismos mercados importadores. La única excepción fue la posición que los países latinoamericanos mantuvieron entre fines de los años de 1960 y comienzos de los de 1970 respecto del nuevo orden económico internacional.

Estas características respecto de la inserción periférica en el sistema mundial incidieron sobre las percepciones en relación al territorio y, simultáneamente, sobre las políticas exteriores. Sólo para hacer mención de un ejemplo, el caso argentino, pone en evidencia cómo uno de los primeros debates sobre las relaciones internacionales y la política exterior, fue en torno a las opciones de mayor relacionamiento: entre Europa y Sudamérica<sup>2</sup>.

Es cierto que la revolución de la Independencia unió al continente hispanoamericano, dando origen a los primeros proyectos de unión e integración, como el de Bolívar y los de Centroamérica y la mesopotamia más arriba del Río de la Plata; pero los modelos a seguir en la construcción de los Estados y la alta especialización primario-exportadora debilitaron las ideas acer-

<sup>1</sup> Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Profesor de la Universidad de Buenos Aires

<sup>2</sup> Ver al respecto, José Paradiso, Debates y trayectoria de la política exterior argentina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

ca de una pertenencia y una identidad comunes que fueran sustento de una inserción internacional común a partir de una región integrada.

Mientras la inserción económica subordinada transfería la riqueza generada por el comercio a las economías industrializadas, tal como lo demostraron Prebisch y Ferrer<sup>3</sup>; para las potencias avanzadas la apertura incondicional y no negociada de los mercados latinoamericanos constituyó el mayor evento económico mundial del inicio del siglo XIX. Los europeos ejercerían durante las décadas siguientes un dominio con características de dependencia informal y colonialismo<sup>4</sup>, que incidió sobre la estructura de las relaciones intra-regionales, provocando terribles guerras entre vecinos por disputas territoriales, en el Atlántico y el Pacífico.

En síntesis la alta especialización primario-exportadora y la concentración del mercado en pocos países condicionaron el desarrollo económico y no permitieron construir interdependencias productivas entre los propios países de la región. El creciente deterioro de los términos de intercambio, identificado por Prebisch como elemento determinante en las dificultades para el desarrollo económico, planteó la necesidad de la industrialización, cuyos primeros avances ya se habían dado en los países del Cono Sur – principalmente Argentina y Brasil-, ejemplo que se extendió, a partir de las formulaciones cepalinas al resto de países de la región. Sin embargo,

3 FERRER (2005), América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano y Nuevohacer.

4 CERVO, Amado Luiz (2001), "La dimensión regional e internacional de la independencia sudamericana", in Mario RAPOPORT y Amado Luiz CERVO (COMPILADOS), El Cono Sur. Una historia común; Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 71-108.

tal como lo demostró Fajnzylber<sup>5</sup>, las características deficientes de la industrialización no permitirían la complementariedad y los proyectos de integración fracasaron al hacer evidente las diferencias entre las tres economías más industrializadas –México, Brasil, Argentina- y las restantes; tal como se advirtió en la ALALC y la ALADI; proyecto contra el cual los países de mediano desarrollo –Chile, Colombia, Venezuela- más los andinos –Perú y Ecuador- levantaron su propio modelo de integración, el Pacto Andino, suponiendo que éste sí favorecería sus respectivos procesos de industrialización, impidiendo que las economías más industrializadas de la región se beneficiaran sistemáticamente del intercambio comercial intra-regional.

## 2) LOS MODELOS DE REGIONALISMO:

El regionalismo, a pesar de tener un variado abanico de acepciones y dimensiones, ha tenido una preponderancia de su interpretación económica, haciéndola equivalente a "integración económica"<sup>6</sup>.

Derivado de lo anterior, pero también por influencia de las visiones dominantes, no funcionales a estos propósitos, de las respectivas políticas exteriores y de las relaciones de los distintos Estados con las potencias hegemónicas, las diferencias respecto del Regionalismo –entendiendo por éste a los tipos ideales de integración y cooperación intralatinamericanas- han sido, históricamente, una importante fuente de diferencias para la construcción de la unidad e identidad latinoamericanas.

5 FAJNZYLBER Fernando, La industrialización trunca de América Latina, México D.F., Editorial Nueva Imagen, 1983.

6 Tal como hemos señalado en otros trabajos; cfr. BERNAL-MEZA (2009a) y BERNAL-MEZA y MASERA (2008).

Históricamente, el regionalismo latinoamericano osciló entre dos grandes tendencias, una de las cuales afectaría directamente la unidad de los países latinoamericanos y su propia identidad como países no desarrollados. Estas grandes líneas fueron:

a) un regionalismo de carácter hemisférico, que incluyera a Estados Unidos; cuya experiencia se remonta a las Conferencias Panamericanas de finales del siglo XIX y que se proyectó a finales del siglo XX en el proyecto ALCA.

b) El regionalismo propiamente latinoamericano, hemisférico o con aspiraciones a tal (ALALC-ALADI, SELA), regional (UNASUR) y subregional (MCCA, CAN, MERCOSUR).

El regionalismo está inevitablemente vinculado al ámbito multilateral y al orden mundial, porque todo proceso particular de regionalización genera repercusiones sistémicas por los alineamientos estratégicos que producen los países que construyen la región y que modifican la situación relativa de éstos en la economía mundial y, porque conllevan estrategias de alianzas que inciden y/o determinan el curso de negociaciones multilaterales como, por ejemplo, lo han sido –en la historia contemporánea- los debates sobre la cooperación y el desarrollo; las negociaciones por el nuevo orden económico mundial y la reformulación del GATT con su posterior transformación en la OMC y, actualmente, las negociaciones suspendidas en esta última.

En nuestra historia independiente hemos pasado por cuatro ciclos de regionalismo como integración.

1. Los proyectos que se remontan a los primeros años de la Independencia; sustentados en las ideas y valores de una pertenencia común, hispanoamericana. Se trata de pro-

puestas idealistas, con fundamentos socio-histórico-culturales; aunque a mediados del siglo hay una propuesta mucho más de economía política, tal la de la "cláusula latinoamericana a la nación más favorecida".

2. Los proyectos que se desarrollan a partir de las ideas cepalinas y el estructuralismo, en los años de 1950; como instrumento para mejorar la inserción económica internacional de la región, por vía de la industrialización y las economías de escala.

3. El regionalismo de los años de 1980 y 1990, denominado también como "regionalismo abierto" o "nuevo regionalismo"; algunos de los cuales incluyendo una cláusula democrática (como el MERCOSUR), pero que en general se trata de modelos liberales; de apertura económica y pragmatismo político.

4. La etapa más reciente, donde los proyectos avanzan desde las fórmulas restrictivas que impone naturalmente la integración económica, hacia formas más flexibles, pragmáticas y más amplias en sus agendas; compatibles más con la cooperación que con la integración económica.

Como puede apreciarse relejendo la historia, ninguna de estas etapas consiguió alcanzar los objetivos propuestos.

## LA SITUACIÓN ACTUAL DEL REGIONALISMO:

El regionalismo es uno de los temas de la agenda internacional y regional que más diferencia o separa a los países de América Latina. Los países, actualmente, se han encolumnado o impulsado alguno de los tres tipos o modelos, ideales, de regionalismo presentes:



### El regionalismo de cuño norteamericano:

Se caracteriza por un bajo grado de institucionalidad; con mecanismos flexibles de carácter gubernamental y su desconexión respecto de las políticas públicas internas de los Estados.

Es un regionalismo que se desvincula de cualquier objetivo de supranacionalidad y no pretende avanzar a estadios superiores de integración e, incluso, promueve en su seno acuerdos de carácter bilateral.

Dentro de este tipo ideal se encuentra la variante latinoamericana, generalmente denominado como “regionalismo abierto”. Éste parte del anterior, pero junto con la eliminación de barreras al comercio, busca la integración social al mercado.

Es una visión de apertura, pragmática; una liberalización con influencia evidente del neoliberalismo. Algunos países de la región lo han incorporado como parte de la construcción paradigmática de su política exterior, como ha sido el caso de Chile.

Este modelo no se manifiesta sólo en lo económico, sino también en temas de cooperación, como el desarrollo de infraestructura, energía, desarrollo tecnológico, integración física y concertación de políticas exteriores en foros de cooperación.

### El regionalismo de raíz Prebisch-CEPAL o “estructuralista”:

Este modelo prescribe políticas económicas para el desarrollo y considera que la integración económica es clave para promover la industrialización, a través de economías de escala y la cooperación económica. Su concepción de economía política, permitió a la región abordar las relaciones internacionales con una visión propia que confrontó la dominación ejercida por

el pensamiento económico neoclásico sobre la especialización.

La morfología sistémica centro-periferia fue el sustento para las políticas de desarrollo y de política exterior, bajo los cuales se diseñaron los modelos de integración más ambiciosos desarrollados hasta el presente.

Sin embargo, a pesar de que no consiguió proyectar una propuesta común para toda América Latina, permitió que los países tuvieran una mirada homogénea sobre el aporte que la integración podía hacer al desarrollo. La mayor parte de los proyectos subregionales aún vigentes se han formulado bajo su concepción, como el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina de Naciones y, en cierta forma, el MERCOSUR.

### El regionalismo brasileño:

Este modelo ha formado parte de la concepción de la política exterior bajo la presidencia de Luiz Lula da Silva<sup>7</sup>. Separa a Sudamérica del resto de América Latina (México, Centroamérica y Caribe), diferenciando dos “esferas de influencia”: Estados Unidos y MERCOSUR; éste bajo un liderazgo brasileño no explícitamente declarado.

Se trata de un modelo flexible y pragmático, que acepta en su seno a todos los esquemas arancelarios existentes actualmente en América del Sur (MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones, CARICOM, Chile). Promueve la integración física, a través del proyecto IIRSA y la cooperación política y económica a través de la UNASUR y que recientemente ha incorporado temas de la agenda de seguridad que no estu-

7 Al respecto, Raúl BERNAL-MEZA (2008; 2008a; 2009 y 2009a).

vieron, por ejemplo, en la agenda regional de los años de 1990.

Es un regionalismo funcional y en relación estrecha al pensamiento que sustenta la política exterior de ese país, destinado a favorecer el cambio de status y la inserción política internacional del Brasil.

Dado que tiene una visión estado-céntrica de las relaciones internacionales, adscribe al pensamiento realista en relaciones internacionales.

En síntesis, los escenarios actuales del regionalismo y los paradigmas que los sustentan se han modificado profundamente en los últimos 15 años. De los tres modelos actualmente predominantes, ninguno podría considerarse con sustentador de o proyectando una unidad latinoamericana, y la propia adhesión de los países, optando por uno u otro, la hace inviable; salvo que todos optaran por un mismo modelo; cuestión que está lejos de ocurrir.

### LOS PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERIOR:

No hay construcción de políticas exteriores sin imaginar una determinada configuración del mundo, de las fuerzas que operan en él y de la voluntad política por decidir opciones. Una visión coherente, racionalmente explicable del mundo, da origen a un paradigma. Como señala Aldo Ferrer, las estrategias de acumulación de poder de los grupos hegemónicos internos, dentro del sistema internacional de cada período, influyen en la formación de las ideas y en la construcción de paradigmas sobre el desarrollo y las relaciones internacionales<sup>8</sup>, en la medida

8 FERRER, Aldo (2005), en Prólogo al libro de Raúl Bernal-Meza, América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales; óp. cit.

que sobre las mismas se sustentan las opciones de política.

Las concepciones de mundo que sustentan las políticas exteriores y éstas, como expresión de las opciones de inserción internacional, han arrastrado, desde los orígenes de nuestras Independencias, el tipo de vínculos con las potencias hegemónicas. Estas relaciones han expresado, tal vez más que cualquier otra, las profundas diferencias a las que se ha enfrentado, durante dos siglos, el ideal de una “unidad latinoamericana”.

Toda política exterior –que es una e indivisible<sup>9</sup> está relacionada estrechamente con un tipo particular de Estado<sup>10</sup>, basado en modelos específicos de desarrollo económico e inserción internacional<sup>11</sup>.

Asimismo, históricamente, también han jugado un fuerte rol las aspiraciones al liderazgo y las disputas en torno a la hegemonía, regional y subregional. Según Cerro, las visiones y ambiciones de Río de Janeiro y Buenos Aires, durante el siglo XIX ejercieron un papel significativo en la configuración y la organización del espacio regional, siendo éstas más importante que el impacto ejercido por las grandes potencias de entonces, más interesadas en cuestiones eco-

9 Con esto queremos señalar que no puede haber “una” política exterior para la integración y “otra” política que exprese, por ejemplo, la visión sobre el sistema internacional y el multilateralismo.

10 Seguimos aquí la descripción de los tipos ideales de Estado (liberal-conservador, desarrollista, normal y logístico), hecha por Amado Luiz Cerro; cfr. CERRO (2001a; 2008).

11 BERNAL-MEZA, Raúl (2003), “Política Exterior de Argentina, Chile y Brasil: Perspectiva Comparada”, en José Flávio Sombra Saraiva (editor), Foreign Policy and Political Regime, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais



nómicas y ventajas comerciales<sup>12</sup>. La visión del otro, el proceso de construcción del vecino, los condicionamientos ideológicos, políticos y personalistas influyeron en el carácter de las relaciones que se fueron generando entre los Estados, sobre cuyas diferencias se beneficiaron los intereses de las potencias hegemónicas.

A pesar de que toda América Latina y la parte hispano-francesa del Caribe abrazaron el iluminismo francés –un elemento común que, al mismo tiempo diferenció a la región de los Estados Unidos- y el liberalismo comercial promovido por Gran Bretaña, éstos no consiguieron transformarse en bases sustentadoras de una integración regional o un destino común de unidad e identidad.

Toda América Latina fue integrada y cada Estado asumió para sí los principios y las normas derivadas de la expansión de la “sociedad internacional europea” del siglo XIX, tal como habían adherido también a los principios del orden westfaliano. Principios como “soberanía”, “autonomía política”, “no intervención en los asuntos internos de otros Estados”, “reconocimiento a la inmunidad diplomática”, “regulación de las relaciones entre Estados a través de tratados” y otros, formaron parte del acervo de normas a los cuales se ajustó el comportamiento externo de nuestros países desde los primeros tiempos de los respectivos procesos independizadores.

A pesar de todo ello, las tendencias fragmentadoras persistieron y, como he señalado en un estudio de reciente publicación<sup>13</sup>, las

políticas exteriores de los países latinoamericanos presentan hoy una significativa dispersión en términos de las teorías, doctrinas y paradigmas que sustentan sus respectivas políticas exteriores. En este sentido, la región es actualmente enormemente heterogénea; a diferencia de la década de los años de 1990, cuando presentaba una significativa homogeneidad.

#### LA RELACIÓN ENTRE MODELOS DE ESTADO Y PARADIGMAS DE POLÍTICA EXTERIOR<sup>14</sup>:

Como han señalado algunos autores, los modelos o tipos ideales de Estado tienen una relación muy estrecha con el perfil de la política exterior que llevan adelante<sup>15</sup> y con el modelo de desarrollo o inserción internacional, una de cuyas variables clave es el modelo de regionalismo<sup>16</sup>.

De esta forma, las políticas exteriores han tenido, como objetivos, aquellos que derivaban, básicamente, de los lineamientos del tipo ideal de Estado y del modelo de inserción internacional; más allá de ciertos temas que han permanecido constantes, como los vinculados a las fronteras y la seguridad.

Así, bajo el modelo agroexportador, la diplomacia tuvo como ocupación primordial preservar el territorio (fuente de la provisión de exportables) y la negociación de acuerdos de comercio. Cuando comenzó a construirse el nuevo paradigma de relaciones internacionales, bajo

la influencia del Estado desarrollista, los imperativos de la industrialización marcaron los objetivos de las políticas exteriores. Sin embargo, ni todos los países ingresaron a dicha etapa ni tampoco lo hicieron en tiempos simultáneos.

El perfil de la política exterior del modelo desarrollista fue definido por tres elementos: la conciencia de estar viviendo una etapa de transición, interna e internacional; el nuevo carácter funcional de la gestión internacional, para obtener externamente insumos y financiamiento para el desarrollo, y la necesidad de crear entornos externos cooperativos y seguros para esos objetivos<sup>17</sup>.

El marco político de la inserción internacional y los fundamentos de la economía política de las relaciones internacionales de la región vivieron un período que se caracterizó por el hecho que los países comenzaron a ver el mundo desde sus propias perspectivas, como Estados que hacían parte de un segmento común: la periferia. Así surgieron la Tercera Posición y el estructuralismo; dos de las interpretaciones que tuvieron significativa influencia a nivel de las políticas externas.

Fue justamente durante el apogeo del período dominado por el Estado desarrollista, a pesar de los condicionamientos que imponía la guerra fría, cuando América Latina consiguió tal vez la única etapa donde la visión estructuralista sustentó concepciones similares sobre la industrialización, las necesidades de la integración, mediante el establecimiento de economías de escala, y similares posiciones internacionales respecto del sistema económico internacional.

Así el sistema internacional pudo percibir a la región con una visión común- propia- sobre

la economía política, y que sustentó después los principios que se impulsaron en relación al orden económico internacional<sup>18</sup>; a pesar que todos iban tras los mismos beneficios a conseguir: abrir mercados para sus exportaciones (primarias, industriales y de servicios), obtener recursos para sustentar las inversiones internas y acceder a conocimientos en ciencia y tecnología. Y a pesar de la preocupación con que los Estados Unidos vieron estas coincidencias regionales, en su interés por mantener a la región como su reserva estratégica y zona de influencia, América Latina fue capaz, por única vez en su historia, de establecer frente a la potencia hegemónica una agenda común, conocida bajo la convocatoria de la CECLA<sup>19</sup> y el Consenso de Viña del Mar<sup>20</sup>. Pero la política hemisférica de Washington y la permeabilidad de los gobiernos latinoamericanos respecto de la doctrina de la seguridad nacional, la adscripción a la lucha contra el comunismo y la subordinación política acabaron con las ilusiones de una América Latina unida.

Más tarde, al amparo de las democracias recuperadas, la instalación del Estado normal o

San Salvador y Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales. ISBN: 978-987-24489-3-6.

14 Seguimos aquí la descripción de los tipos ideales de Estado (liberal-conservador, desarrollista, normal y logístico), hecha por Amado Luiz Cervo; cfr. CERVO (2001a;2008).

15 CERVO (2001)(2008), Óp. Cit.

16 BERNAL Meza (2003) (2004), Óp. Cit.

18 Para una visión general de esta etapa, cfr. HILL y TOMASINI (1982), FFRENCH DAVIS y TIRONI (1981); una síntesis puede verse en Raúl BERNAL-MEZA (2005).

19 Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana. Una amplia referencia a publicaciones que abordaron el tema se encuentra en CEPAL, Bibliografía Analítica de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, 1972.

20 Nombre con que se conoce la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina, efectuada en la ciudad de Viña del Mar, a cuya finalización se aprobó el documento “Consenso de Viña del Mar”, el 17 de mayo de 1969, por el cual los Gobiernos acordaron, por primera vez, tener una sola voz, común, para abordar las relaciones con Estados Unidos, en las áreas de comercio exterior, transporte, financiamiento, tecnología, inversiones, cooperación y desarrollo social. Es considerada como el origen del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

17 CERVO (2001), Óp. Cit.

12 CERVO (2001), Óp. Cit.

13 BERNAL Meza (2009), “El regionalismo: Conceptos, Paradigmas y Procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo”, in VI Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales. Libro de Resúmenes; San Salvador de Jujuy, Ediciones DASS-UCSE, Universidad Católica de Santiago del Estero, Departamento Académico

neoliberal, nacido como experimento (modelo) propiamente latinoamericano<sup>21</sup>, terminó con los elementos estructurales que podían haber permitido las condiciones de autonomía económica y política sobre las cuales construir la unidad latinoamericana. América Latina abandonó el concepto de “margen de maniobra”, el que fue sustituido por la idea de que había otra opción para la región. Ésta se sostenía en la apertura, la desregulación, la transferencia al capital privado del capital estatal –las empresas estatales– las que, sin embargo, terminaron en la mayoría de los casos en manos de corporaciones y capitales transnacionales y a cuyo proceso también se asoció la transferencia de empresas de capital nacional al capital transnacional.

Las políticas exteriores actuaron según la visión de un mundo armónico, global, interdependiente, que valorizaba el individualismo y la iniciativa privada por sobre lo colectivo. El orden post guerra fría y la aceleración de la globalización económica arrastraron así las bases políticas y económicas de las autonomías.

Esta sería, paradójicamente, la etapa más reciente de confluencias y coincidencias, que sucumbieron bajo el desastre al que llevó la implementación de políticas neoliberales. Como resultado de las crisis, entre fines de la década de 1990 y los primeros años de la siguiente, una etapa de profundas diferencias, en los modelos de desarrollo, en las características de las políticas comerciales internacionales, en los modelos de regionalismo y respecto del orden internacional aún en estadio emergente, pasaron a caracterizar la nueva heterogeneidad de América Latina.

Identificando los temas que diferencian actualmente las políticas exteriores éstos son más relevantes justamente en relación a las características de la inserción internacional: respecto de la “globalización” (más o menos apertura), respecto de las relaciones con Estados Unidos, respecto del multilateralismo y las negociaciones globales (OMC, Medioambiente), y en relación a los paradigmas dominantes de política exterior.

### CONCLUSIONES:

He optado por estos tres ejes para el análisis porque no podemos abordar el problema de la inserción internacional de América Latina, como una unidad, sin que dichos ejes, estrechamente vinculados y articulados, sean estudiados en conjunto.

A pesar de la adscripción temprana de todos nuestros Estados al orden westfaliano y a las normas de la sociedad internacional europea; incluso la común adhesión al “iluminismo francés”, nuestra región no fue capaz de proyectar esos elementos comunes en una política de largo plazo que tuviera como objetivo la unidad latinoamericana.

Los componentes que hacen parte de la configuración de la sociedad internacional a los inicios del siglo XXI, de los cuales hoy podemos identificar algunos organismos e instituciones formuladores de normas y regulaciones, no permiten tampoco avizorar una perspectiva homogénea entre los países latinoamericanos, ni respecto de las instancias formuladoras ni, tampoco, respecto de las agendas y temas de lo que hoy se llama el “multilateralismo”.

Asistimos actualmente a una etapa de las relaciones internacionales y de la política exterior regionales que expresan una gran dispersión de

visiones de mundo; de paradigmas y teorías de política exterior y de modelos de política económica. Junto a ello y como consecuencia de las respuestas a las crisis que se proyectaron en la región durante la última década del siglo XX, hubo revisión de los tipos ideales de Estado más convenientes para recuperar el crecimiento económico y el desarrollo. De esta forma, es posible hoy identificar, en unos casos, un retorno al Estado desarrollista; en otros la persistencia del Estado neoliberal, mientras que sólo en un par de casos nacionales es posible identificar un salto hacia un estadio superior –el Estado logístico– aunque, a su vez, estos dos ejemplos están profundamente diferenciados en los instrumentos de la política pública y de las políticas externas.

Asimismo, el papel que han jugado las relaciones preferenciales de algunos de los países de la región con los Estados Unidos y la adscripción de otros a estrategias anti-sistema o contra-hegemónicas, han generado en la región un escenario extremadamente complejo, en el cual las opciones de integración y cooperación son remecidas por los efectos que producen esos alineamientos.

### BIBLIOGRAFÍA

- ARRIGHI, Giovanni (1994). *O Longo Século XX*, Rio de Janeiro, Contraponto Editora/São Paulo, editora UNESP.
- (1998), *A ilusão do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Vozes, 4ª edición.
- BERNAL-MEZA, Raúl (2003), “Política Exterior de Argentina, Chile y Brasil: Perspectiva Comparada”, en José Flávio Sombra Saraiva (editor), *Foreign Policy and Political Regime*, Brasilia, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003, p. 237-276.
- (2004), “Política Exterior de Argentina, Brasil y Chile: Perspectiva Comparada”, en Denis Rolland & José Flavio Sombra Saraiva (editors), *Political Regime and Foreign Relations. A Historical perspective*, Paris, L'Harmattan, 2004; p.183-212.
- (2005), *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano y Nuevohacer.
- (2008), “La política exterior del Brasil: Claves para entender las diferencias con Argentina”, en *Revista Densidades*, Buenos Aires, N° 2, octubre de 2008, p. 25-42; ISSN 1851-832X (versión electrónica); ISSN 1851-8311 (versión impresa).
- (2008a), “Cambios y continuidades en la política exterior brasileña. El Consejo de Seguridad: ¿El retorno del realismo? Sus impactos en el Cono Sur”, en Sérgio COSTA, Hartmut SANGMEISTER, y Sonja STECKBAUER (Organis.), *O Brasil na América Latina. Interações, Percepções, Interdependências*; São Paulo, Annablume; Adlaf, Fundação Heinrich Böll; p. 11-37. ISBN 978-85-7419-762-3.

21 CERVO (2001) Óp. Cit.

————— (2009), “Latin American Concepts and Theories and Their Impacts fo Foreign Policies”, in José Flávio Sombra Saraiva (ed.), *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais; p. 131-177.

————— (2009<sup>a</sup>), “El regionalismo: Conceptos, Paradigmas y Procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo”, in VI Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales. Libro de Resúmenes; San Salvador de Jujuy, Ediciones DASS-UCSE, Universidad Católica de Santiago del Estero, Departamento Académico San Salvador y Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales. ISBN: 978-987-24489-3-6.

CERVO, Amado Luiz (2001), “La dimensión regional e internacional de la independencia sudamericana”, in Mario RAPOPORT y Amado Luiz CERVO (COMPILADORES), *El Cono Sur. Una historia común*; Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 71-108.

————— (2001a), (2007), *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

————— (2008), *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Editora Saraiva.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2000;2003;2004), *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*, Buenos Aires, Editorial Biblos y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana; Tres volúmenes.

FERRER, Aldo (2005), en Prólogo al libro de Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*; óp. cit.

FFRENCH DAVIS, Ricardo y TIRONI, Ernesto (comps.), (1981), *Hacia un Nuevo Orden Económico Internacional*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

HILL, Eduardo y TOMASINI, Luciano (comps.), (1982), *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, Buesno Aires, Editorial de Belgrano.

WALLERSTEIN, Immanuel (1979), *El moderno sistema mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores.

————— (1985), *Le Capitalisme Historique*, Paris, Éditions La Découverte.



*Marínera*  
Ángel Chávez

# Las nuevas intersecciones entre pobreza y desarrollo: Tensiones y contradicciones de la sociedad civil y los gobiernos progresistas<sup>1</sup>

Eduardo Gudynas<sup>2</sup>

## RESUMEN

Los gobiernos progresistas en América del Sur han revitalizado el protagonismo estatal en la lucha contra la pobreza, y en especial por medio de programas de asistencia focalizada por transferencias monetarias. Esta estrategia se inserta en un recambio político importante, aunque existen diversas herencias de las pasadas reformas neoliberales, y donde los gobiernos progresistas mantienen un estilo de desarrollo convencional, exportador y primarizado. Si bien ese estilo genera recursos financieros para mantener los nuevos programas sociales, también desencadena impactos sociales y ambientales, y no solucionan la reproducción económica y social de la pobreza. Muchos debates prestan más atención a la instrumentalización y gerenciamiento de esos programas, que a la sustancia de la justicia social. Se generan así fuertes tensiones entre algunos sectores de la sociedad civil y los gobiernos progresistas. Se examinan casos donde los gobiernos minimizan estas cuestiones y aplican acciones de encauzamiento y control sobre la sociedad civil. Se concluye con la necesidad de revitalizar el debate sobre la justicia, donde la sociedad civil independiente juega un papel determinante.

**PALABRAS CLAVE:** Progresismo, izquierda, desarrollo, extractivismo, pobreza, justicia social, bonos sociales

La discusión sobre la pobreza está cambiando en América del Sur, y esto ocurre en buena medida por la llegada de los llamados gobiernos progresistas o de la nueva izquierda. Están cambiando los contextos bajo los cuales ese debate se expresa, y en especial sobre cómo se articula la lucha contra la pobreza y los estilos de desarrollo. Si bien se han intensificado los planes de acción social, y se ha reducido su incidencia en muchos países, también es

cierto que esas cuestiones parecen dejar atrás la discusión sobre las metas del desarrollo. Las posibilidades para discutir las estrategias de desarrollo en muchos casos se debilitan, y los gobiernos progresistas elevan nuevas restricciones o la reconfiguran bajo nuevos términos. Distintas acciones gubernamentales abordan de forma instrumental las cuestiones de pobreza y con ello cristalizan los estilos de desarrollo, sin discutirlos ni plantearse la necesidad de reformas estructurales más profundas.

Posiblemente el caso de la permanencia bajo el progresismo del extractivismo minero o petrolero, es uno de los más claros ejemplos de la permanencia de un estilo de desarrollo

<sup>1</sup> Agradecimiento: El presente texto ofrece una visión actualizada de ideas inicialmente discutidas en el Encuentro Internacional "¿Políticas alternativas de cambio? Persistencia, reacciones y alternativas", convocado por CLAES y Oxfam en Montevideo (2007), algunas de las cuales fueron incluidas en el reporte sobre políticas sociales bajo los gobiernos progresistas recopilado por Gudynas et al. (2008), y actualizado con discusiones en el seminario "Las izquierdas latinoamericanas frente a la crisis del capitalismo: Hacia nuevos paradigmas sociales y políticos -El Buen Vivir-" (Quito, diciembre 2009).

<sup>2</sup> Investigador principal en D3E – CLAES (Democracia, Economía, Ecología, Equidad América Latina; Centro Latinoamericano de Ecología Social), Montevideo, Uruguay. Correo: egudynas@democraciasur.com



convencional, con altos impactos sociales y ambientales, pero que sin embargo ahora es defendido como proveedor de recursos financieros para nutrir programas sociales.

El objetivo del presente artículo es ofrecer algunos aspectos destacados sobre estas tensiones entre el debate sobre la pobreza y los estilos de desarrollo, y en especial aquellos puntos que cobran una mayor relevancia desde una postura crítica al desarrollo convencional. Es importante advertir que aquí no se analizarán todas las facetas de la problemática de la pobreza en América del Sur, sino que se pone el énfasis en algunas de las tensiones más evidentes en los países bajo gobiernos progresistas. También es necesario indicar que el análisis se hace enfatizando desde la perspectiva de la sociedad civil, y los debates que estas cuestiones generan en su seno y en su racionamiento con la sociedad política.

### EL NUEVO CONTEXTO DE LA DISCUSIÓN

Al promediar la primera década del siglo XXI, se consolidaron cambios importantes en muchos países de América del Sur. Como punto de comienzo se puede señalar que, por un lado, cristalizó un sustantivo cambio de actitud de la opinión pública frente a ciertas reformas de mercado, y sobre sus expectativas referidas a la participación del Estado. Se abandonó buena parte del discurso que defendía el reduccionismo de mercado, se sumaron los reclamos por un mayor protagonismo estatal, y en algunos países se agregó un fortísimo protagonismo ciudadano, incluyendo uno que se nutre de movimientos sociales que, como el indígena o campesino, se mantuvieron subordinados por décadas.

Los procesos involucrados en esos cambios no necesariamente son coincidentes, y mientras que en algunos aspectos podrían reconocerse avances, en otros hay restricciones y contradicciones. La discusión actual sobre la pobreza y el desarrollo es el resultado, en buena medida, de este nuevo contexto, el que muchas veces no es analizado con detenimiento.

Por otro lado, tuvo lugar un cambio político sustancial con la llegada de los gobiernos que se definen como de izquierda o progresistas. Estos incluyen en América del Sur a las administraciones de H. Chávez (Venezuela), Lula da Silva (Brasil), N. Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolivia), Michele Bachelet (Chile), Tabaré Vázquez (Uruguay), Rafael Correa (Ecuador) y Fernando Lugo (Paraguay). Es evidente que existen importantes diferencias entre estos gobiernos, y que incluso el rótulo que se adjudican de "izquierda" o "progresismo" puede ser debatido, pero ese punto no se discutirá en el presente texto, en tanto se seguirán sus autodefiniciones<sup>3</sup>

Más allá de sus diferencias, en general estos gobiernos muestran como características comunes que, en el contexto del presente análisis, incluyen un reconocimiento de la problemática de la pobreza y la necesidad de un papel activo del Estado. Mientras que en el pasado, la problemática de la pobreza en algunos casos era negada, en otros ocultada, y casi siempre se minimizaba su gravedad, con las llegadas de los gobiernos progresistas se asumió la cuestión de manera más amplia y abarcadora. El discurso

<sup>3</sup> El progresismo sudamericano, entre otros, está descrito en los ensayos en Moreira, C., D. Raus y J.C. Gómez Leyton. 2008. La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades. FLACSO Uruguay, Universidad de Lanús, Universidad Arcis y Trilce, Montevideo; Natanson, J. 2008. La nueva izquierda. Debate, Buenos Aires.

trasladó su énfasis a cómo combatirla, y se profundizaron diversas acciones y se generaron nuevos programas.

Desde fines de la década de 1990, la pobreza en América Latina y el Caribe se encontraba estancada en el orden del 43 %-44 % de la población. Pero desde mediados de la década del 2000, la incidencia continental comenzó a bajar sostenidamente: 36.3% en 2006, 34.1% en 2007 y 33 % en 2008, con la destacadísima particularidad de lograrse una reducción en el número absoluto de personas pobres en el continente<sup>4</sup>. Esta tendencia es evidente en los países bajo gobiernos progresistas. Por ejemplo, Argentina logró reducciones de 45% de personas pobres en 2002, a 21% en 2006; Brasil registró un descenso de 37.5% en 2001 a 25,8% en 2008; y Venezuela cayó desde 48.6% en 2002, a 27.6% en 2008. La misma tendencia se repite en Bolivia, Chile y Uruguay, mientras que en Ecuador se registró un descenso desde 2002 a 2007, y un pequeño aumento para 2008. En cuanto a la desigualdad, el panorama es un poco más complejo, ya que existieron mejoras en Venezuela y Uruguay, pero empeoró la situación en Argentina y Brasil.

Los nuevos gobiernos de izquierda han expresado metas muy ambiciosas frente a los problemas de la pobreza, que van desde lanzar programas que califican como revolucionarios (e.g. Hambre Cero en Brasil o el bono Juancito Pinto en Bolivia) hasta invocar un nuevo papel de la regulación estatal (e.g. controles de precios para la canasta básica en Argentina). En casi todos los casos, en esos países se insiste que sus estrategias supuestamente serían muy

<sup>4</sup> Los datos de pobreza que se ofrecen en el artículo se basan, excepto indicación contraria, en CEPAL 2009, Panorama social de América Latina 2009. CEPAL, Santiago.

distintas a las de los anteriores gobiernos, o que radicalmente romperían con ellas (por ejemplo, en Brasil, la Bolsa Familia de Lula da Silva, sería muy diferente de los planes sociales del anterior presidente, Fernando Henrique Cardoso, aunque en realidad uno toma elementos del otro)<sup>5</sup>.

En estos países se ha apelado a los procedimientos clásicos, tales como apoyar el sistema de seguridad social, mientras que se difundieron diversas variedades de programas de transferencias monetarias condicionadas (PTC o programas cash transfer), más o menos focalizados. Entre los más conocidos se encuentran el programa de Familias por la Inclusión Social de Argentina, el Bono de Protección Social de Chile, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, el Bono Juancito Pinto en Bolivia, Bolsa Familia en Brasil, y el Plan de Equidad en Uruguay. Según CEPAL este tipo de programas están presentes en 17 países, y cubren a más de 100 millones de personas. Su impacto ha sido relevante, a pesar que sólo representan el 2.3% del gasto público social.

### LOS LÍMITES DEL CAMBIO: ÉSTA YA ES OTRA SOCIEDAD

La llegada de la nueva izquierda en algunos casos ha alimentado la idea que se están desmontando las reformas y cambios, producidos

<sup>5</sup> Véase el panorama social de CEPAL, óp. cit.; Arnson, C.J., J. Jara y N. Escobar. 2009. Pobreza, desigual y la "nueva izquierda" en América Latina. Gobernabilidad democrática y la "Nueva Izquierda", No 6, Woodrow Wilson Center y FLACSO Chile, Santiago; Quiroga, Y., A. Cansan y J. Ensignia. 2009. Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Fundación F. Ebert, Buenos Aires; aunque el abanico de acciones en Venezuela es más amplio, véase M. López Maya, 2004, Democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez Frías, Revista Venezolana Gerencia 9(28): 1-22.



a lo largo de más de dos décadas de medidas aplicadas bajo el espíritu neoliberal. Se han generado posiciones confusas, donde parecería que se asume un posible regreso a una situación previa a las reformas de mercado de las décadas de 1980 y 1990.

Pero en realidad ha tenido lugar un profundo cambio social, que se ha consolidado, y ha afectado a varias generaciones, y difícilmente modificables en un corto período de tiempo. Los gobiernos progresistas están asentados sobre otras sociedades. Esta es una cuestión clave, ya que ello explica algunas de sus limitaciones y algunas de las tensiones y contradicciones actuales.

Este cambio sustancial se debe a varios factores. Primero, una parte sustancial de los programas de reforma mercantiles se cumplieron, no sólo desde el punto de vista formal (como pueden ser las privatizaciones de algunas empresas), sino que incidieron en las dinámicas sociales (en cuestiones tales como las aspiraciones de consumo, las dinámicas de asociación y comunitarismo, y hasta la propia definición del espacio público). Se han modificado los valores, expectativas y dinámicas sociales.

En segundo lugar, es necesario reconocer que existe con un mayor protagonismo de algunos movimientos sociales, y en especial aquellos que estuvieron largo tiempo marginados o acallados, como es el caso de los grupos campesinos y rurales, y una fuerte defensa identitaria de los pueblos indígenas. Esto en parte explica la llegada de los nuevos gobiernos progresistas, y también el cambio de actitud frente a la pobreza.

Pero también es cierto que en buena medida lidiamos con sociedades más individualistas, donde se han deteriorado muchos espacios co-

lectivos de socialización, se prefiere el bienestar en el ámbito privado antes que en el público, las expectativas de calidad de vida están más enfocadas en la posesión material, comprando individualmente bienes en el mercado, proliferan los derechos del consumidor sobre los derechos sociales<sup>6</sup>. Hay un descreimiento en la política, en sus partidos e institucionalidad, y una baja participación en asuntos colectivos. Los temas de empleo y seguridad pasan a dominar las preocupaciones personales. Persiste el problema de la corrupción a todo nivel, no sólo en la relación con el Estado sino en las interacciones entre particulares.

En tercer lugar, a pesar de los avances, la incidencia de la pobreza sigue siendo muy importante, con 180 millones de personas en 2008, y entre ellos, 71 millones en extrema pobreza. En muchos casos prevalece la pobreza urbana, con mayor incidencia en la infancia y la juventud, y con un fuerte rostro femenino, y con una mayor proporción en el medio rural. Persisten o se han agravado los problemas con los llamados “super-excluidos” o “recontra-marginados”, constituidos por personas que son pobres o indigentes, pero además enfrentan otras problemáticas que los dejan atrapados en una exclusión aguda y persistente (tales como ancianos en situación de calle, o minoridades sexuales en situación de indigencia). Estas personas enfrentan situación de pobreza pero además sufren mecanismos de marginación esencialmente

<sup>6</sup> Estos cambios fueron adelantados entre otros por N. García Canclini, 1985, Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales en la globalización. Grijalbo, México. Por aportes recientes, tan solo a manera de ejemplo, véase I. Arruda F. 2002, O nome da marca. McDonald's, fetichismo e cultural descartável, Biotempo, São Paulo; L. Huber. 2002. Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes. Instituto Estudios Peruanos, Lima.

sociales, incluso desde el seno de las comunidades locales donde viven.

En cuarto lugar, persiste una creciente incidencia de la violencia. Las sociedades sudamericanas son más violentas, y si bien hay muchas explicaciones para este drama, los indicadores muestran elevadas tasas de homicidios y otras acciones violentas. En muchos casos esto se asocia a complejos problemas de pobreza y exclusión social, que van desde la delincuencia tradicional a los nuevos fenómenos de pandillas juveniles en grandes ciudades, la acción de las “maras”, el narcotráfico, etc., sin dejar de olvidar la violencia que se genera desde la misma policía. El continente se ha convertido en la región más violenta del mundo, y la tasa de homicidios muestra una tendencia en aumento (27 homicidios por 100.000 habitantes, con altos niveles en algunas ciudades, como Caracas, donde esa tasa trepa a 130 asesinatos)<sup>7</sup>.

En quinto lugar, se mantienen o se han agravado los problemas del acceso al empleo, y la crisis global ha empeorado esa situación en algunos países. En muchos casos la situación parece disimulada por los indicadores que se utilizan, y por el ingreso al empleo informal, mientras que en otros casos los trabajos se han precarizado (especialmente bajo diferentes formas de tercerización).

<sup>7</sup> Véanse los ensayos recopilados por R. Briceño León en Violencia, sociedad y justicia en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2001; el análisis de Buvinic, M, A. Morrison y M.B. Orlando, 2005, Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. Papeles de Poblacion, 43: p. 167-214, o el reporte World Health Organization, 2002, World Report on Violence and Health, WHO, Ginebra.

## PERSISTEN ESTILOS DE DESARROLLO PRIMARIZADOS

Así como la herencia de las reformas de mercado ha dejado huellas persistentes en las sociedades actuales, de una manera similar las concepciones sobre el desarrollo también han sido afectadas. De una forma muy esquemática se puede sostener que en casi todos los gobiernos sudamericanos, incluidos los progresistas, se defiende una simple fórmula para entender el desarrollo: éste es concebido sobre todo como crecimiento económico. Ese crecimiento se logra esencialmente por dos factores: un aumento de las exportaciones y de la inversión extranjera. Más allá de las diferencias, este núcleo básico persiste en todos los países; en los gobiernos conservadores, esos procesos son dejados al mercado, con una mínima intervención estatal, y en el caso de la nueva izquierda, el Estado juega un papel mucho más activo en varios frentes.

Como ejemplo muy reciente, el nuevo presidente de Uruguay, José “Pepe” Mujica, más allá de su pasado guerrillero y supuesto emergente de una izquierda radical, acaba de dejar en claro que “necesitamos inversión de afuera”, donde la polémica sobre ella no debería ser abordada en tanto es indispensable. Enfatizando esa defensa de las inversiones “productivas”, agrega que lo que puede discutirse es cómo usará el Estado los beneficios que ella genere; dice Mujica: “Después, con lo logros de la inversión, con los impuestos que deja y los márgenes de ganancia, podemos discutir si lo estamos gastando mal o bien, eso sí”<sup>8</sup>. Esta postura, donde el Estado capta diversas proporciones de la riqueza,

<sup>8</sup> El Observador, Montevideo, 12 febrero 2010.

pero defiende la inversión y las exportaciones, es la que prevale en todos los países<sup>9</sup>.

Este estilo sigue recostado en la apropiación de recursos naturales para nutrir corrientes exportadoras de materias primas, y esto no ha sido modificado. Ese estilo se expresa en las altas proporciones de exportaciones, por ejemplo, cobre, hierro, petróleo, gas, soja, azúcar, banano, carne vacuna, etc. La primarización persiste, o incluso se ha acentuado. En efecto, las materias primas están en el orden del 90% del total de exportaciones en países como Bolivia, Chile, Ecuador, o Venezuela, próximos al 70% en Argentina y Uruguay, e incluso más del 55% en Brasil<sup>10</sup>. Entretanto se mantiene la liberalización de los flujos de capital, lo que es indispensable para la captación de inversión extranjera, y todo esto desemboca en mantener una inserción internacional subordinada en la globalización.

El sesgo exportador primario en los gobiernos progresistas ha priorizado los sectores extractivos tradicionales, tales como hidrocarburos en Bolivia, Ecuador y Venezuela; nuevos rubros extractivos, como la marcha hacia la minería a gran escala en Ecuador o la novedad de la explotación de hierro o litio en Bolivia; y una agropecuaria también extractivista, basada en monocultivos a gran escala, donde el mejor

ejemplo es la soja (tal como ocurre en Argentina, Brasil y Uruguay). Por lo tanto, se describe un neoextractivismo progresista, que si bien cuenta con una fuerte presencia estatal o una mayor captación del excedente, de todas maneras se maximiza la extracción de recursos naturales para volcarlos a las exportaciones, negándose sus impactos sociales y ambientales<sup>11</sup>. Los países buscan equilibrar sus cuentas fiscales, y persiguen ciertas pautas de comportamientos ligadas a la atracción de la inversión extranjera (se busca reducir el riesgo país, se firman acuerdos de protección de inversiones).

Este estilo de desarrollo guarda diferencias sustanciales con los anteriores gobiernos defensores de la primacía del mercado. Entre esos cambios, considerando el propósito del presente artículo, es clave señalar que el Estado busca captar una mayor proporción del excedente, y utiliza esos fondos para mantener sus programas sociales, tanto los clásicos, como los nuevos del tipo PTC. En algunos países las modificaciones fueron sustantivas, por ejemplo imponiéndose mayores regalías y tributos a las exportaciones de hidrocarburos, tal como ocurrió en Ecuador, Bolivia y Venezuela, mientras que fueron más tímidos en los demás países. En casi todos ellos hay un regreso, o un fortalecimiento, de las empresas estatales en esos sectores.

Bajo el modelo progresista, el crecimiento económico es orientado con un protagonismo estatal más enérgico, aunque con diferentes énfasis. En general, en todos los casos hay una

reorientación de parte del gasto público a apoyar o promover algunos sectores, sea por vías directas como subsidios, provisión de energía o caminería, o por vías indirectas con regímenes tributarios o comerciales privilegiados. Los gobiernos de izquierda han dado pasos para captar un mayor excedente, donde los cambios más importantes han sido en la imposición de regalías y tributos a los hidrocarburos, en Bolivia, Ecuador y Venezuela. En Brasil, ha cobrado enorme protagonismo la asistencia financiera estatal en manos del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico Social), mientras que en Chile o Uruguay, prevalecen medidas de apoyo tributario.

A su vez, este tipo de desarrollo discurre desde una inserción internacional subordinada, en tanto como proveedores de materias primas los países continúan siendo tomadores de precios en los mercados globales, y quedan sujetos a las empresas comercializadoras globales. Esto resulta en diversas variantes del "regionalismo abierto", donde los bloques de integración regional quedan supeditados y condicionados a la inserción en la globalización, prevaleciendo las instituciones de la gobernanza global, tales como la Organización Mundial del Comercio. La retroalimentación de estas relaciones es evidente, y entonces se refuerza el papel latinoamericano de economías primarizadas, donde las estrellas exportadoras han sido por ejemplo los hidrocarburos, algunos minerales o la soja.

Es necesario advertir algunas consecuencias claves de este tipo de desarrollo en la presente discusión sobre la pobreza. Bajo esta concepción, la reducción de la pobreza sería una consecuencia del crecimiento económico, y éste se convierte en un sinónimo de desarrollo. Esto desemboca en defender el supuesto

motor de ese crecimiento, esto es las exportaciones, donde a su vez, para lograrlas es necesario aumentar la inversión, especialmente la extranjera. El problema es que ese mismo estilo de desarrollo de base primarizada, con poca industrialización, escasa generación de empleo, y altos impactos sociales y ambientales, genera una dinámica que reproduce la pobreza, y alimenta diversos conflictos sociales (especialmente en los enclaves productivos).

En especial, el neo-extractivismo es ahora presentado como necesario e indispensable para asegurar el desarrollo. Es más, los gobiernos progresistas sostienen que son más eficientes en aprovechar los recursos naturales, captan una mayor proporción de la renta que generan, y promueven mayores efectos de derrame hacia la sociedad.

Obsérvese que a pesar de varios cambios y el regreso del Estado, aspectos esenciales del desarrollo convencional se mantienen: persiste la fe en el progreso, se insiste en el crecimiento económico, y todo ello sigue basándose en los recursos naturales y la inserción internacional comercial subordinada. Además, los ataques a la minería o los monocultivos, son rechazados en más de una ocasión como afrentas a las posibilidades del "despegue" de las economías nacionales.

El Estado persiste en esos estilos a pesar de su ineficacia para reducir la pobreza y la conflictividad que genera, por diversos motivos. Por un lado hay una adhesión ideológica persistente a esa estrategia. Se considera que no hay estilos alternativos adecuadamente elaborados y probados, y permanece el debilitamiento de las discusiones sobre las estrategias de desarrollo en casi todos los países (posiblemente con la excepción de Ecuador).

9 Sobre los demás países, como ejemplos de abordajes críticos, véase para Argentina a Cibils, A.B. 2008. Cambios cosméticos: la economía argentina luego de las elecciones de 2007. Programa de las Américas, Reporte Especial, 21 marzo; para Brasil, los ensayos en Carneiro, R. (comp). A supremacía dos mercados e a política econômica do governo Lula. Editora UNESP, São Paulo; o L. Orellana A., 2006. Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales. Documentos de Coyuntura, CEDLA, La Paz

10 CEPAL. 2009. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2009. CEPAL, Santiago.

11 Este estilo se caracteriza en Gudynas, E. 2009. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, p. 187-225, En "Extractivismo, política y sociedad". CAAP y CLAES, Quito.

Por otro lado, el nuevo Estado progresista parece atrapado, desde el punto de vista macroeconómico y fiscal, en poder captar esos excedentes para mantener su protagonismo, incluyendo la lucha contra la pobreza. Esto genera limitaciones estructurales para erradicar la pobreza, y explica algunas de las nuevas expresiones de los debates entre la sociedad política y la sociedad civil.

### REVISITANDO LAS DISCUSIONES SOBRE POBREZA Y DESARROLLO

Establecidos algunos de los aspectos claves en el actual contexto sobre pobreza y desarrollo, es oportuno volver a examinar algunas de las discusiones actuales sobre la pobreza. Como punto de partida se observa que los gobiernos progresistas, más allá de sus diferencias y matices, están generando acciones en el terreno social que pueden calificarse como heterodoxas: conviven diversos elementos del pasado, mientras se hacen nuevos ensayos con éxito diverso; persisten muchos instrumentos de mercado junto a otra impostura estatal<sup>12</sup>. La imagen de un cambio amplio y radical no es correcta, y en realidad las acciones concretas son heterogéneas.

La novedad más publicitada en los últimos años ha sido la relacionada con los diferentes programas de asistencia, en especial los de transferencia monetaria. El más comentado es el brasileño Bolsa Familia, que cubre más de 11 millones de personas, y ha generado una importante contribución a reducir la pobreza y

12 Una revisión comparada de esas posturas, y desde la perspectiva de la sociedad civil, se presenta en Gudynas, E., R. Guevara y F. Roque. 2008. Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur. CLAES y OXFAM, Montevideo (disponible en [www.democraciasur.com](http://www.democraciasur.com))

en visibilizar la lucha contra ella. Este programa, aplicado por la administración Lula da Silva, es a su vez heredero de los bonos generados en el anterior gobierno de F.H. Cardoso, lo que deja en claro su heterogeneidad. En Argentina, se estima que casi dos millones de personas se benefician de algún plan gubernamental. Pero posiblemente es en Bolivia donde se logra la mayor cobertura, ya que los bonos Renta Dignidad (para personas mayores), Juancito Pinto (para familias con escolares) y Juana Azurduy (para madres gestantes o con recién nacidos), alcanzan a 2.8 millones de personas, lo que representa un poco menos de un tercio de la población<sup>13</sup>.

Para comenzar a abordar el papel que debería desempeñar el Estado, es posible distinguir dos tipos de respuestas: uno que reconoce las acciones actores sociales, tanto estatales como no-estatales, y otro basado esencialmente en el Estado. El primero tuvo una expresión importante durante las reformas de mercado, bajo una cierta privatización de la atención a los pobres y un limitado papel estatal, o dejando a los pobres a cargo de iniciativas de la sociedad civil. Sobre el segundo, se asume que las políticas sociales son básicamente un asunto gubernamental, quien toma bajo su control las acciones, ejecutándolas en su mayoría; ésta es la intención de muchos gobiernos progresistas.

Actualmente las dos opciones se mezclan de diversa manera. Por un lado, el protagonismo excluyente estatal, defendido inicialmente por

13 Sobre Bolsa Familia, véase por ejemplo Veras Soares, F, R. Pérez Ribas y R. Guerreiro O. 2007. Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: cash transfer programmes in comparative perspective, IPC Evaluation Note No 1, IPEA y PNUD; datos de Argentina en Clarín, B. Aires, 14 febrero 2009, y para Bolivia basados en el Ministerio de Economía y Finanzas, Zoom Económico, enero 2010, La Paz.

varios tomadores de decisión de izquierda que llegaban por primera vez al gobierno, chocó contra diversas limitaciones, desde las rigideces burocráticas hasta las limitaciones presupuestarias. Diversas agencias gubernamentales de la izquierda sudamericana han madurado, y reconocen ahora que el Estado no puede hacerlo todo, y que incluso, un abordaje amplio a la problemática de la pobreza requiere del concurso de otros actores locales, especialmente las comunidades locales organizadas y de los propios destinatarios. Esa perspectiva no debería ser resistida, en tanto la izquierda tradicionalmente se ha apoyado en formas de participación y autogestión ciudadanas. Pero en la práctica existen resistencias a alentar amplios márgenes de autonomía entre los sectores populares.

Por otro lado, persiste un centralismo estatal teñido de cierta petulancia, asumiendo que sus técnicos y tomadores de decisiones tienen el conocimiento suficiente y efectivo sobre los problemas, y sobre los cuales el Estado siempre genera una gestión adecuada. La izquierda en el gobierno no está ajena a este problema. A su vez, esto implicaría que los destinatarios no dispondrían de muchas opciones, y deben aceptar esta oferta estatal. La provisión es igual para todos, y los excluidos son incorporados poco a poco.

Estos dos extremos son insostenibles. No es posible rechazar formas de auto-organización y autonomía ciudadana para enfrentar la pobreza, ni intentar controlarlas cuando están en marcha, así como tampoco se puede olvidar que en varios casos las ONGs siguen siendo depositarias de conocimientos, experiencias y destrezas que les permiten atacar la pobreza con mucha efectividad. No se puede excluir la participación protagónica de los propios bene-

ficiarios. Además, el énfasis estatal tiende a dejar de lado la discusión política sobre el tipo de asistencia que se brinda, en tanto ésta ya nace revestida por una legitimidad que le otorgan los gobiernos progresistas. A su vez, estos gobiernos refuerzan una y otra vez su imagen en ese terreno, y evitan entrar en discusiones más profundas sobre la pobreza y sus estrategias de desarrollo.

Inevitablemente se genera un debate sobre los programas de asistencia monetaria, ya que, si bien tienen enorme importancia, también hay alertas sobre sus limitaciones. Sin duda que las acciones de emergencia, los programas de transferencia monetaria y otras medidas, han contribuido a solucionar situaciones angustiosas, y han dado un empujón decisivo a reducir la pobreza en varios países (los ejemplos de arriba son elocuentes). Pero no es posible reducir la políticas sociales a ese tipo de medidas, ni dejar de debatir sobre las causas más profundas que originan la pobreza y la injusticia, y las necesarias medidas para superarlas. El asistencialismo focalizado es necesario, y sobre todo frente a la urgencia social, pero no es suficiente para abordar toda la problemática de la pobreza.

La persistencia de una postura estatal de "gerenciamiento" de las acciones sobre la pobreza es otra herencia de las reformas de mercado que todavía persisten. Bajo esta idea la concepción de la "política" como discusión pública y plural se desvanece, y es reemplazada por un gerenciamiento (el "management" anglosajón) que usualmente está en manos de expertos gubernamentales, quienes tendrían el conocimiento experto necesario y suficiente para llevar adelante las acciones. Se mantienen los ingredientes economicistas, tales como los conceptos de "capital" humano o social.

Esta perspectiva desemboca en estrategias que ponen el acento en la “reparación”. El motor de las acciones no es una concepción colectiva sobre los derechos o la ciudadanía, sino que se basa en una obligación moral de atender o asistir al pobre o desamparado. Los pobres y excluidos adquieren el papel de “víctima”, que reclaman por un “daño”. Este es otro aspecto que también resulta de los resabios de las reformas mercantiles, y en especial de su mirada individualista, donde la pobreza es concebida como anclada en individuos.

Por lo tanto, la respuesta es buscar una reparación, donde se “reparan” las “imperfecciones” en la sociedad. Siguiendo esta postura, las políticas sociales serían esencialmente el gerenciamiento de indemnizaciones y reparaciones, y la defensa de una redistribución basada en derechos se reduce. Se establece una lógica de reciprocidad asistencialista, y no existe mucho espacio para discutir una política de desarrollo. Expresado de otra manera, las políticas sociales se convierten en un sistema de seguros para manejar el riesgo, y se paga a aquellos que enfrentan los accidentes de caer en la pobreza. Como las medidas usadas son de tipo asistencial o similares a un seguro, la dimensión política se encoge y prevalece el abordaje técnico. En diferente proporción esta idea está detrás de los sistemas de “bonos” en aplicación, por ejemplo en Ecuador, Bolivia y Brasil. Asimismo, como se verá más adelante, esta misma mirada se la usa como justificativo para llevar adelante emprendimientos de alto impacto social y ambiental, en tanto se dice que más tarde se “reparará” y “compensará” a los afectados.

Es injustificable abusar de la imagen del pobre como “víctima”, y si bien esto es más que entendible en muchas circunstancias, también

es cierto que termina encasillando a la pobreza como un evento inesperado o catastrófico, pero no como el resultado de sistemas socio-económicos y culturales profundamente arraigados. Los procesos que generan desigualdad y exclusión, propios del capitalismo contemporáneo, se minimizan bajo la idea de la pobreza como un “accidente”.

La dinámica del capitalismo como responsable de esas desigualdades deja de ser un tema central, y es reemplazado por la administración y financiamiento de esos programas. Los recursos económicos para los sistemas de cobertura y asistencia social se vuelven un tema clave, y no son raras las ocasiones donde la falta de fondos se vuelve un justificativo de la incapacidad para encarar otras medidas. La “seriedad” en las cuentas públicas se vuelve un fin en sí mismo que prevalece sobre la justicia social. La pobreza queda de rehén de la situación fiscal del país, y por lo tanto la necesidad de fondos explica la insistencia con un estilo de desarrollo exportador primarizado.

Son justamente esas necesidades presupuestarias, las que se convierten en otro factor explicativo de la obsesión en mantener el estilo de desarrollo basado en exportaciones e inversiones. El extractivismo de varios gobiernos progresistas comienza a ser justificado en argumentos como la luchar contra la pobreza, y por lo tanto, se resiste cualquier discusión sobre el estilo de desarrollo, y con ello sobre las acciones en el terreno social como una política, y en cambio se deriva hacia lo instrumental.

## CRISIS SOBRE LOS CONCEPTOS DE LA JUSTICIA

Estos y otros problemas en la presente discusión sobre pobreza y desarrollo indican que en realidad están en crisis conceptos más profundos. La defensa de la reparación de la pobreza o el énfasis en programas de asistencia focalizada, serían síntomas del debilitamiento de un debate sobre el contenido y sentido de la “justicia social”. Se postula aquí que los cambios sociales indicados arriba también influyeron en las percepciones y valoraciones sobre la pobreza, la exclusión, las acciones que se toman para enfrentarla, y en general sobre las concepciones de la justicia. Por lo tanto, los gobiernos progresistas y la sociedad civil actual navegan entre los “conflictos de reparto” y “debates de interpretación” sobre la justicia. Los primeros se han convertido en los más comunes, y abordan cuestiones tales como quiénes deberían acceder o no a los bonos y otros programas sociales actuales, si están bien o mal focalizados, si las empresas estatales deben proveerlos o no, etc. Los segundos son hoy por hoy más escasos, y lidian sobre qué se entiende por justicia, insisten en la validez de medidas de redistribución de la riqueza, o reclaman la reforma de las relaciones sociales y procesos económicos para atacar a la pobreza en sus raíces.

Detrás de algunos conflictos de reparto, tales como las reacciones sociales frente a la explotación petrolera y los reclamos de indemnizaciones a esas compañías, en ocasiones logra asomar un debate más profundo sobre la justicia, o no, del estilo de desarrollo petrolero, o las posibilidades reales de lograr el bien común desde ese tipo de extractivismo. El problema es que este estilo de desarrollo prevaleciente evade una discusión acerca de su propia esen-

cia, sostiene que pueden limarse los impactos sociales e indemnizarse a los afectados, y por lo tanto discute instrumentos de gerenciamiento. De esta manera, desde diversas vías se abandonan viejas cuestiones de la justicia social, que van desde una perspectiva basada en los derechos hasta apuestas tales como la renta básica, y vuelve a quedar como escenario privilegiado el mercado, aunque bajo otra presencia estatal<sup>14</sup>

Como la pobreza se sigue reproduciendo en tanto que no se atacan sus raíces, vuelven a surgir conflictos sociales, donde se mezclan concepciones sobre la justicia (cuál es su base conceptual, cuáles son sus aplicaciones prácticas en políticas, etc.), con las discusiones sobre reivindicaciones particulares o sectoriales (quiénes reciben planes o bonos, por ejemplo). Algunas medidas instrumentales son muy efectivas en solucionar urgencias locales, pero al mantener las causas de la desigualdad, las tensiones vuelven a aparecer. Esto también explica las limitaciones en lidiar con una renovación del debate sobre la justicia para enfrentar otras dimensiones, tales como la situación de los “super-excluidos”, o los impactos territoriales y ambientales. Diversas reacciones ciudadanas frente a graves impactos, como la contaminación minera, la explotación petrolera, o la radicación forzada por una represa, también

<sup>14</sup> Como ejemplo, en el caso de Brasil, R.M. Marques y A. Mendes señalan: “En nombre de la estabilidad del crecimiento y del cumplimiento de los ‘contratos’ con los acreedores internacionales y nacionales, se abandonó la idea de la universalización de las políticas sociales, adoptando las antiguas formas asistencialistas para los pobres y dejando para los demás (excepto los ricos) como única alternativa, el mercado (traducción del autor del original en portugués); Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio, pp 143-170, En: “Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula” (J.A. de Paula, org.). Autentica, Belo Horizonte.

involucran a la agenda de políticas sociales, y además encierran diversos desafíos desde el punto de vista de la justicia al abrirse al campo de la justicia ambiental.

### **LAS LIMITACIONES PARA DEBATIR LOS ESTILOS DE DESARROLLO**

Actualmente, el debate sobre la justicia y la pobreza encuentra un límite en la defensa enérgica que realizan los gobiernos de sus estilos de desarrollo, y minimizan o rechazan las denuncias sobre sus impactos socioambientales. Dando un paso más, los defienden apelando a su importancia para el financiamiento de los programas estatales de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, ante las protestas de comunidades y ONGs por la exploración petrolera en el norte de Bolivia, el presidente Evo Morales decía: “¿de qué Bolivia va a vivir si algunas ONGs dicen Amazonía sin petróleo?”, agregando que “están diciendo, en otras palabras, que el pueblo boliviano no tenga plata, que no haya IDH, que no haya regalías, pero también van diciendo que no haya (el bono) Juancito Pinto, ni la Renta Dignidad, ni el bono Juana Azurduy”. De esta manera, el presidente boliviano rechazaba los pedidos de detener la explotación petrolera en la Amazonia, a pesar de los conocidos impactos de esa actividad, donde lo más impactante es que lo hace invocando la necesidad del petróleo para mantener sus bonos de asistencia social<sup>15</sup>. En el mismo sentido, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, repetidamente ha llamado de “infantiles” a los grupos ambientalistas e indí-

genas en sus advertencias o protestas sobre los impactos del estilo extractivista.

Incluso allí donde se terminan reconociendo los impactos sociales y ambientales, se pasa a pedir que los grupos locales deben soportar esos efectos, en tanto son necesarios para un bien mayor que beneficiará al resto del país. Se cae así en una lógica del “sacrificio” necesario, tal como ha sido reportado, por ejemplo, en Venezuela<sup>16</sup>.

Se genera así una complejidad de un nuevo tipo, donde el progresismo abandona algunas de las ideas de la izquierda tradicional sobre cambiar los estilos de desarrollo o abandonar las economías exportadoras de enclave<sup>17</sup>. Por el contrario, la inserción exportadora convencional se ha convertido en la nueva meta, e incluso se la justifica desde un flanco social, como proveedora de los recursos financieros para mantener los planes de lucha contra la pobreza.

Esta postura a su vez alimenta la idea que no hay otras opciones alternativas. El Estado, y en especial los gobiernos, no logran vislumbrar o no exploran alternativas, y entonces insisten en un estilo de desarrollo que en su propia dinámica reproduce la exclusión y problemas sociales, y en caso de reconocer algunos de esos problemas, sostienen que son inevitables. Se postula que una “política seria” es indispensable y que

16 García-Gaudilla, M.P. 2009. Ecosocialismo del siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela. *Revista Venezolana Economía y Ciencias Sociales* 15(1): 187-223.

17 Esto explica que se cae en paradojas tales como que el sesgo extractivista sea tan similar en gobiernos como los de Alan García en Perú y Evo Morales en Bolivia, a pesar de sus diferencias ideológicas; véase Bebbington, A. 2009. The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? *NACLA Report on the Americas* 42(5), p.12-20.

15 Agencia Boliviana de Informaciones, 10 Octubre 2009. El origen del financiamiento de esos programas desde el sector extractivo es evidente; los recursos provienen de fondos del tesoro, el impuesto a los hidrocarburos y aportes de la empresa estatal petrolera.

no hay otras opciones, tanto por condiciones internas (limitaciones en el financiamiento del Estado, demandas nacionales, e incluso las propias necesidades de remontar la pobreza), como por el contexto externo (dependencia de los mercados globales, por ejemplo). Se llega por otros caminos ideológicos a una situación que recuerda a las décadas de 1980 y 1990, cuando la ortodoxia de mercado también sostenía que no había otras alternativas.

Otra limitación en el debate se debe a que las medidas asistencialistas brindan una nueva cobertura de legitimación política a la izquierda. En tanto, los estilos de desarrollo no se ponen en discusión y se abandonan muchos temas clásicos de la izquierda, a estos gobiernos y sus partidos les quedan muchos menos atributos para identificarse como “izquierda”. Es entonces donde medida como los bonos y programas de ayuda, se vuelven esenciales para mantener la simbología y mística de la pertenencia a la izquierda. Estos gobiernos se alejan de la izquierda clásica por su convencionalismo macroeconómico, su inserción internacional y el perfil exportador primario, mientras que se acercan a ella por la presencia estatal y la asistencia social.

### **EL DEBATE POLÍTICO EN LA SOCIEDAD CIVIL**

Este equilibrio y los debates sobre pobreza y desarrollo, generan en el seno de la sociedad civil nuevas discusiones y redefinen algunos de los viejos debates. A su vez, también cambian las relaciones de las organizaciones ciudadanas con el Estado y el sistema de partidos.

Algunos sectores ciudadanos consideran que las estrategias actuales son las más adecuadas, respaldan las acciones de los gobier-

nos progresistas, y se ven parte de un mismo proceso. Estos sostienen que acciones como los programas sociales son esenciales, y les basta como definición de una apuesta de izquierda. Sostienen además que el estilo de desarrollo actual es el más correcto dada las condiciones existentes, y por lo tanto, sus posibles impactos sociales y ambientales deben ser aceptados como inevitables. Incluso, algunos afirman que no es todavía momento de lidiar con temas como el ambiente o el género, y que primero se deben resolver las urgencias de la pobreza (es una visión desagregada de la pobreza, prevaleciendo sus dimensiones económicas y laborales). Muchos de estos actores se identifican y apoyan a los gobiernos progresistas, y conciben sus prácticas políticas como funcionales, y a veces extensiones, a las promovidas desde el Estado. Se sienten incómodos con las protestas ciudadanas por impactos sociales y ambientales, no profundizan en los debates sobre políticas sociales, y apelan a un sentido de disciplina donde se evita criticar a los gobiernos progresistas (o bien se insiste con la imagen que los anteriores gobiernos eran mucho peores).

Este tipo de identificación y defensa es más común en el seno de los viejos movimientos sociales, especialmente los sindicatos. Por ejemplo, las centrales sindicales de Argentina y Brasil mantienen relaciones estrechas con sus gobiernos, y defienden casi todas sus decisiones económicas. Otro tanto sucede con las organizaciones campesinas tradicionales del altiplano y valles bolivianos, que son una de las principales bases de apoyo de Evo Morales. Algunos líderes sociales relevantes comulgan en la misma visión del desarrollo como progresos materiales, y rechazan la mayor parte de las advertencias o críticas.



Un reciente reporte ilustra la situación en Brasil con un testimonio calificado: “Hay una clara afirmación que los movimientos sociales brasileños viven un momento de resistencia y reorganización con motivo del Gobierno Lula. Primero, porque el Gobierno Lula posee una gran capacidad de llevar hacia el aparato de Estado los liderazgos que otrora lideraron las luchas. Segundo, porque el Gobierno ejerce un gran poder de cooptación de los movimientos, presentando programas y proyectos para que sean realizadas acciones en la base de la sociedad colocando, por veces, los liderazgos de los movimientos como delegados del Gobierno en la relación con la sociedad”. Se concluye que este tipo de situaciones afectarían “la autonomía de la sociedad civil, e impediría su resistencia ante políticas gubernamentales que profundizarían el neoliberalismo”<sup>18</sup>

En cambio, otros movimientos sociales, cuestionan esas visiones de desarrollo, sea porque padecen efectos locales negativos, o por una reflexión conceptual. Este es el caso, en especial de algunos nuevos movimientos, como el feminismo o ambientalismo, varios grupos indígenas (especialmente en tierras bajas y tropicales), y algunos conglomerados rurales. Esto es muy claro, por ejemplo, en Brasil con la Red de Justicia Social o en reclamos del Movimiento de los Sin Tierra, en redes ambientalistas de Bolivia, o en la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Allí han surgido diferencias y discrepancias con los gobiernos progresistas, y en algunos casos han escalado a protesta. Estos actores por lo general apoyan

18 ALOP. 2008. Las relaciones entre movimientos sociales, ONG y partidos políticos en América Latina. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), México.

los planes de acción social, e incluso participan en ellos, pero sostienen que no son suficientes para lidiar con las causas estructurales de la pobreza. Se denuncian impactos negativos y rechazan los llamados a los sacrificios locales, para supuestamente asegurar el beneficio nacional. En otras palabras, estos movimientos ofrecen la particularidad de volver a poner en discusión los estilos de desarrollo, y lo hacen en muchos casos con discursos, símbolos y andamiaje conceptual de la izquierda clásica.

La marcha de estas expresiones de la sociedad civil es por demás compleja, y sus manifestaciones escapan al propósito del presente artículo. Pero de todos modos se debe señalar que aparecen tensiones y conflictos, no sólo en un plano instrumental (por ejemplo, sobre cómo acceder a la ayuda estatal), sino también sobre cómo captar beneficios económicos y el papel del Estado, donde se mezclan manifestaciones muy variadas, con nuevos alineamientos de actores sociales, y prácticas heterogéneas<sup>19</sup>. A su vez, estas diferencias sobre cómo situarse frente a los estilos de desarrollo explica el debilitamiento de alianzas que florecieron a fines de la década de 1990, como por ejemplo entre sindicalistas y ambientalistas.

Algunas de estas expresiones tienen claras continuidades, pero otras son novedosas. Preguntarse si son progresistas o conservadoras bajo las categorías convencionales posiblemente no sea muy constructivo en este momento histórico, ya que será necesario renovar los marcos de análisis, pero lo cierto es que ellas

19 Posiblemente un caso extremo de estas nuevas manifestaciones, es el conflicto rural en Argentina, con su bizarra alianza de actores rurales conservadores y pequeños agricultores, sin poner en discusión el estilo de desarrollo rural, sino que expresando una lucha por captación de excedente.

expresan nuevas demandas y exigencias para las políticas sociales gubernamentales y sobre cómo se configuran los estilos de desarrollo.

### **LAS INTERACCIONES ENTRE EL ESTADO, LA SOCIEDAD POLÍTICA Y LA SOCIEDAD CIVIL**

Las manifestaciones ciudadanas frente a los impactos sociales y ambientales de los estilos de desarrollo nuevamente están cobrando notoriedad en los países bajo gobiernos progresistas. Por ejemplo, las ONGs ambientalistas rompieron un acuerdo de apoyo en los inicios del gobierno de M. Bachelet. En Ecuador, las organizaciones indígenas de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) rompieron en mayo de 2008 con el presidente Correa, por sus pronunciamientos “racistas, autoritarios y antidemocráticos” (Asamblea Extraordinaria del 13 de mayo); y desde entonces se han sucedido los enfrentamientos (el último de ellos en setiembre de 2009 por el debate sobre una ley en recursos hídricos). Y tal como se comentó anteriormente, existen otros casos en el mismo sentido en los demás países. Por lo tanto, las interacciones entre el Estado y los agrupamientos partidarios progresistas, y esos grupos sociales, se vuelve ríspida, aparecen los enfrentamientos y las denuncias cruzadas.

En ese nuevo terreno de reclamos y denuncias, vuelven a parecer los planes sociales basados en las ayudas monetarias focalizadas. No puede pasar desapercibido que ese tipo de ayudas también juega un papel importante para garantizar cierta paz social o política. Eso fue evidente en casos de crisis extrema como sucedió en Argentina, donde los planes “jefes y jefas de hogar” jugaron un papel clave en la emergencia social, pero también en permitir encauzar el

diálogo entre varios actores, mientras que más recientemente, la ausencia de una política de apoyo a los pequeños agricultores argentinos, explica que éstos se terminaran sumando a la protesta rural alineados con los grandes hacendados y la agroindustria<sup>20</sup>

En Brasil no ha tenido lugar una protesta rural generalizada del tipo observado en Argentina, y posiblemente eso se deba, en parte, a los importantes programas de asistencia económica en el medio rural. La Comisión Pastoral de la Tierra de Brasil afirma que si bien el gobierno Lula abandonó la meta de la reforma agraria, substituyéndola por la “regularización de la propiedad” y una gestión acoplada a la expansión de los agronegocios, de todos modos el número de personas envueltas en la lucha social está cayendo. La Comisión entiende que esto se debe a un apaciguamiento por el “flujo de los recursos financieros gubernamentales canalizados para las políticas compensatorias (paquetes de ayuda de todo tipo y estilo, etc.)”<sup>21</sup>.

Los gobiernos progresistas han apelado a otros medios más directos para controlar a las organizaciones ciudadanas más díscolas, como por ejemplo controles sobre el financiamiento de las ONGs en Venezuela, anulación de las exoneraciones tributarias en Uruguay, las amenazas de judicialización en Bolivia, y condicionar y despolitizar la participación, como en Ecuador. Los mecanismos son variados y

20 Golbert, L. ¿Derecho a la inclusión o paz social? El programa para jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina, p. 319-352. En: “Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina” (R. Franco y J. Lanzaro, coord.). CEPAL, Flaco México y MAE, Miño Dávila, Buenos Aires.

21 de Oliveira, A.U. 2009. O governo Lula assumiu a contra reforma agrária: a violência do agrobandidismo continua. Comissão Pastoral da Terra, Secretaria Nacional, Goiânia.

actúan hacia esa misma meta; por ejemplo, en el caso ecuatoriano se ha creado un ente gubernamental que controla, regula y vigila a las ONGs y movimientos sociales, se ha decretado que la participación en gestión ambiental debe estar restringida a aspectos técnicos y económicamente viables, mientras se deslegitiman sus acciones desde los discursos oficiales.<sup>22</sup>

Dando un paso más, para asegurar los emprendimientos extractivistas y la llegada de inversiones, se busca limitar o recortar los mecanismos de participación y consulta ciudadana. Por ejemplo, en enero de 2010, el presidente de la empresa petrolera estatal boliviana (YPFB), Carlos Villegas, afirmó que “el tema de la licencia ambiental y la consulta y participación indígena se ha constituido en un obstáculo para las inversiones”, y sorprendentemente anunció que se debería cambiar la nueva ley de hidrocarburos para que “ese obstáculo se desmonte y más bien haya soluciones, actitudes preactivas”<sup>23</sup>. En otras palabras, la participación ciudadana es aceptada mientras no ponga en riesgo ni la inversión ni las exportaciones.

## A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS DESAFÍOS FUTUROS

En los debates actuales, la sociedad civil puede quedar atrapada en un callejón sin salida, donde temas sustantivos que ha defendido por décadas, tales como la justicia social o la naturaleza del desarrollo, queden opacados bajo las discusiones sobre cuestiones instrumentales.

Los gobiernos progresistas representan avances sociales y políticos en muchos sentidos, y sus programas de acción social son muy

importantes, siendo uno de los ingredientes claves en romper con una tradición mercantil en abordar la pobreza. Pero reconocido ese punto, es necesario dar varios pasos más que permitan atacar de manera más sustantiva las causas generadoras de la pobreza. En ese campo, las tensiones y contradicciones examinadas a lo largo del presente artículo, dejan en claro que se enfrentan diversas tensiones, y que está en marcha una reconfiguración de los debates sobre pobreza y desarrollo, donde la sociedad civil tiene un papel clave.

Se debe subrayar la importancia de avanzar todavía más en análisis y discusiones sobre los estilos de desarrollo en nuestros países. El tema del desarrollo no puede quedar atrás, como una materia perimida, sigue siendo vigente, y la problemática de la pobreza es una de las razones claves para defender esa necesidad.

En ese terreno, la sociedad civil sigue jugando un papel indispensable para señalar la importancia y dramatismo de la pobreza, de la injusticia detrás de ella, y en recordar las responsabilidades del Estado, del sector empresarial y de la sociedad en general, en resolverla. En muchos sitios, es la sociedad civil la que mantiene la presión para lograr una visión más amplia e integradora de la pobreza y la inequidad, en relación con el pleno ejercicio de derechos, y en la dinámica del desarrollo como origen de las razones de fondo que la explican.

Los debates actuales dejan en claro, una vez más, que una sociedad civil autónoma es indispensable para contribuir al mejoramiento de aspectos tanto instrumentales como conceptuales. En el primer caso, ofrece aportes claves en cuestiones como la eficiencia, focalización o cobertura de diversos programas, combatir el uso de los programas sociales para el clientelis-

mo electoral, etc. En otras palabras, la sociedad civil contribuye a la transparencia y eficiencia de las acciones estatales, y por lo tanto los gobiernos progresistas antes que mirarla con desconfianza o intentar controlarla, deben permitir sus expresiones, ya que sirven a sus metas de atacar con mayor efectividad los problemas sociales.

Esto no significa postular una sociedad civil donde sus organizaciones no interactúen, trabajen o cooperen con el Estado. Es más, en muchos casos una de las obligaciones de Estado, y en especial bajo los gobiernos progresistas, es contribuir a mantener estas manifestaciones de la sociedad civil. Pero esto tampoco significa exigir a sus organizaciones ciegas obediencias.

La sociedad civil sigue siendo un campo de exploración de alternativas concretas, un conjunto de laboratorios con sus ensayos y errores, que buscan visiones alternativas y otras prácticas para atacar los problemas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Ese papel como germinador del cambio debe ser alentado y protegido. En el campo conceptual, también juega un papel clave en promover abordajes integrados al problema de la pobreza como parte de un estilo de desarrollo, lidiando con cuestiones como sus causas estructurales, las posibilidades de la redistribución de la riqueza, los determinantes económicos, etc. En ese camino, sus aportes son esenciales para vigorizar los debates y búsquedas de alternativas en el campo de la justicia social.

Siguiendo ese sendero, es evidente que será inevitable mantener el debate sobre los estilos de desarrollo actuales, y que por lo tanto se generarán fricciones y conflictos con los gobiernos de turno, e incluso con la propia izquierda. Esto debe ser tomado con madurez desde los

dos espacios: no se puede caer en posturas de rechazo o denigración como “traición” a quienes cuestionan las políticas de los gobiernos progresistas, y tampoco se puede defender, ni siquiera tolerar, los intentos de imposición y control estatal sobre la sociedad civil. Es especialmente negativo una suerte de chantaje, donde se rechazan las advertencias aduciendo que se ponen en peligro las acciones sociales, o donde se dice que las protestas ciudadanas impiden el progreso económico. Negar esa diversidad de posturas ciudadanas no sólo está en contra de la historia de la izquierda, sino que afecta su propia permanencia y renovación. A su vez, para las organizaciones ciudadanas esto implica recordar y consolidar su independencia desde el compromiso social. En otras palabras, es recordar que también desde el espacio ciudadano se hace política.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, A. (2009), La maldición de la abundancia. CEP, SwissAid y AbyaYala, Quito.
- ALOP. (2008), Las relaciones entre movimientos sociales, ONG y partidos políticos en América Latina. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP), México.
- ARNSON, C.J., J. Jara y N. Escobar. (2009), Pobreza, desigual y la “nueva izquierda” en América Latina. Gobernabilidad democrática y la “Nueva Izquierda”, No 6, Woodrow Wilson Center y FLACSO Chile, Santiago
- BEBBINGTON, A. (2009), The new extraction: rewriting the political ecology of the Andes? NACLA Report on the Americas, p.12-20.

22 Acosta, A. 2009. La maldición de la abundancia. CEP, SwissAid y AbyaYala, Quito.

23 La Razón, La Paz, 14 enero 2010.

- BRICEÑO R. León en Violencia, sociedad y justicia en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2001; el análisis de Buvinic, M, A. Morrison y M.B. Orlando, 2005, Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. Papeles de Población, p.167-214
- CARNEIRO, R. (comp.) (2006), A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. Editora UNESP, São Paulo; o L. Orellana A., Nacionalismo, populismo y régimen de acumulación en Bolivia. Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales. Documentos de Coyuntura, CEDLA, La Paz.
- CEPAL (2009), Panorama social de América Latina 2009. CEPAL, Santiago.
- CEPAL. (2009), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2009. CEPAL, Santiago.
- CIBILS, A.B. (2008), Cambios cosméticos: la economía argentina luego de las elecciones de 2007. Programa de las Américas, Reporte Especial, 21 marzo
- DE OLIVEIRA, A.U. (2009), O governo Lula assumiu a contra reforma agrária: a violência do agrobandidismo continua. Comissão Pastoral da Terra, Secretaria Nacional, Goiânia.
- GARCÍA Canclini N., (1985), Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales en la globalización. Grijalbo, México. Por aportes recientes, tan solo a manera de ejemplo, véase I. Arruda F. 2002, O nome da marca. McDonald's, fetichismo e cultural descartável, Biotempo, São Paulo; L. Huber. 2002. Consumo, cultura e identidade en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes. Instituto Estudios Peruanos, Lima.
- GARCÍA-GAUDILLA, M.P. (2009), Ecosocialismo del siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: los mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela. Revista Venezolana Economía y Ciencias Sociales, p.187-223.
- GOLBERT, L. ¿Derecho a la inclusión o paz social? El programa para jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina, p. 319-352, En: "Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina" (R. Franco y J. Lanzaro, coord.). CEPAL, Flacso México y MAE, Miño Dávila, Buenos Aires.
- GUDYNAS, E. (2009), Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual, p. 187-225, En "Extractivismo, política y sociedad". CAAP y CLAES, Quito.
- GUDYNAS, E., R. Guevara y F. Roque. (2008), Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur. CLAES y OXFAM, Montevideo (disponible en [www.democraciasur.com](http://www.democraciasur.com))
- MARQUES y A. MENDES ,Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio, p. 143-170, En: "Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula" (J.A. de Paula, org.). Autentica, Belo Horizonte.
- MOREIRA, C., D. Raus y J.C. Gómez Leyton (2008), La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades. FLACSO Uruguay, Universidad de Lanús, Universidad Arcis y Trilce, Montevideo
- NATANSON, J. (2008), La nueva izquierda. Debate, Buenos Aires.
- QUIROGA, Y., A. Cansan y J. Ensignia. (2009), Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur. Fundación F. Ebert, Buenos Aires; aunque el abanico de acciones en Venezuela es más amplio, véase M. López Maya, 2004, Democracia participativa y políticas sociales en el gobierno de Hugo Chávez Frías, Revista Venezolana Gerencia, p.1-22.
- SOARES, F, R. Pérez Ribas y R. Guerreiro O. (2007), Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Familia: cash transfer programmes in comparative perspective, IPC Evaluation Note No 1, IPEA y PNUD; datos de Argentina en Clarín, B. Aires, 14 febrero 2009, y para Bolivia basados en el Ministerio de Economía y Finanzas, Zoom Económico, enero 2010, La Paz.
- World Health Organization, 2002, World Report on Violence and Health, WHO, Ginebra.
- Agencia Boliviana de Informaciones
- El Observador, Montevideo, Uruguay
- La Razón, La Paz, Bolivia

# El Alba: Hacia la integración subalterna desde América Latina

## Una mirada gramsciana de las relaciones internacionales

Yolanda Rodríguez Rincón<sup>1</sup>

### Resumen

*El trabajo examina el proceso de construcción de la integración latinoamericana desde el Alba. Se debate este proceso de integración, como proceso subalterno y, por tanto, alternativo a la dinámica integracionista hegemónica global. Dos conceptos claves en el pensamiento gramsciano, subalternidad y hegemonía, que permiten operacionalizar una mirada sobre el contexto actual del subcontinente. Con ello, se plantea el desarrollo progresivo de unas relaciones internacionales diferentes a su histórica y tradicional asimetría, en el se que dimensione una integración más allá de la dinámica del mercado-sistema internacional. De tal manera que al sentarse posibilidades distintas para un orden mundial alternativo, se deconstruye tradicionales roles, actores y procesos de las propias relaciones internacionales, desafiando su propia reflexión. Un enfoque postcolonialista potencia la riqueza y complejidad de este proceso de integración latinoamericana que, en últimas, es expresión de una construcción de subalternidad global.*

**PALABRAS CLAVE:** *integración política, hegemonía y subalternidad, alternativas políticas internacionales, postcolonialismo, Alba.*

*¿El curso de la globalización podrá ser diferente de lo que es hoy? ¿Puede alterarse el curso actual y convertir la globalización hegemónica en una globalización anti/contra hegemónica? –popular, democrática?*

### INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta América Latina ha venido planteando la urgencia de desarrollar un proceso de integración de los Estados y pueblos latinoamericanos, teniendo en cuenta los elementos históricos comunes que líderes de la independencia y republicanos como Bolívar, San Martín y Morazán, forjaron en su momento al poner de presente la unión de las naciones recién independizadas de España<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Doctorante en Estudios Políticos, profesora universitaria, investigadora del Grupo Presidencialismo y Participación de Unijus-UNal. yorodriguezri@unal.edu.co

<sup>2</sup> Ricardo Schembrí C., señala en Teoría Jurídica de la Integración Latinoamericana, Parlamento Latinoamericano, que la integración continental, por la mezcla de intereses regionales distintos, se cristalizó a lo largo del siglo XIX como una difusa mezcla entre afinidad y desconfianza entre los países latinoamericanos, provenientes de una política defensiva de los gobiernos latinoamericanos ante las amenazas externas (por ejemplo, españolas en 1860 y

después norteamericanas, especialmente por su política intervencionista y hegemónica en el continente) y por conflictos territoriales, ocasionadas por demarcaciones incorrectas que se remontaban hacia los tiempos coloniales, dificultando así, el nacimiento de una identidad latinoamericana, y en consecuencia, impidieron una integración mas sólida en el subcontinente. Posteriormente, concepciones basadas en el pensamiento panamericano e interamericano, en especial cuando ellas envolvían la participación de los EU resultaron siempre expectativas divergentes sobre la forma y la intensidad de la cooperación, especialmente ocasionada por las relaciones políticas y económicas asimétricas entre los EEUU y los países latinoamericanos. En las primeras décadas del siglo XX se perfiló en Latinoamérica una cierta aversión contra todas las formas de imperialismo, panamericanismo e intervencionismo. Después de la Segunda Guerra Mundial los Estados latinoamericanos buscaron caminos para su autodeterminación, desde modelos propios para su desarrollo económico y político a través de una coordinación de las políticas económicas entre los países latinoamericanos. Ver en [www.parlatino.org](http://www.parlatino.org)

americano una integración Interregional: MCCA (Mercado común centroamericano) CARICOM integración económica de la región del Caribe, y en América del Sur: ALAC, ALADI, Grupo Andino que sufrió las mismas crisis de las demás formas integrativas de la región, para que en los años ochenta estuviera casi totalmente paralizado el proceso.

El peso histórico de la integración, marcado bien sea por las dinámicas dominantes hemisféricas y/o globales, bien sea por las dinámicas propias de conflictos entre los propios Estados y al interior mismo de ellos, habría hecho limitar bastante un proceso de integración efectiva. En términos más contemporáneos y en el contexto propio de la globalización que tiende a homogenizar los procesos de integración a través de entidades consecuentes con su naturaleza como la OMC, los TLC, y en una perspectiva más de orden puramente de economía comercial, la propuesta de América Latina y, particularmente, de Suramérica, aparece como una piedra en el zapato para la política de los EU cuya hegemonía y unilateralidad en el subcontinente se pretendía reasentar sobre el proyecto del ALCA<sup>3</sup>.

Dentro de esta propuesta latinoamericana interesa abordar en el presente escrito el proceso del ALBA, Alternativa Latinoamericana Bolivariana, enmarcado en una tendencia mundial que difunde el fin de la unilateralidad encarnada en la imposición de los EU y, una evidencia de la dinámica multipolar en las Relaciones Internacionales. Se examina este proceso como apuesta por una autonomía e interdependencia regional en contravía de los mandatos del imperio global y de la política exterior de los EU.

3 Cuyo fracaso llevará precisamente a optar por la fórmula y ejecución de los TLC.

Un modelo que intenta guiar la construcción de Latinoamérica como bloque, y que si bien es complejo por el propio orden internacional y su propia complejidad, intenta reconocer una integración no necesariamente limitada a lo comercial y económico sino enriquecida con aspectos ampliamente políticos, culturales, ecológicos, educativos de la vida humana.

De ahí que interesa desarrollar el planteamiento de que América Latina al virar hacia a la izquierda con gobiernos diferentes al proyecto de globalización hegemónica, favorece una nueva forma de integración política tanto dentro del sur como de Centroamérica que incentiva una dinámica más allá de tipo comercial y que reinventa las relaciones Sur-Sur, Sur-Norte. No es fortuito que el ALBA, preocupe cada vez más a los Estados Unidos, dado que ya sería un límite su alcance tradicional y único en el subcontinente (¿por qué, aunque no es tema del presente escrito, la movilización de la cuarta flota en el Caribe y la instalación de siete bases en la estratégica y sumisa Colombia?).

En este sentido, la mirada tradicional de las Relaciones internacionales, fundada únicamente en los Estados, queda en gran medida cuestionada para dar cuenta de una renovación de actores y relaciones de fuerza, que si bien develan la importancia de los Estados, su carácter racional y soberano se ve transformado por el juego de intereses multilaterales al interior y exterior de los mismos. De ahí que Gramsci, desde su planteamiento dialéctico de hegemonía-subalternidad, dinamiza la reflexión de este proceso de esfuerzos autonómicos y nos potencia una reflexión crítica que señala otros mundos y mundos de otro modo dentro del orden del sistema internacional.

## ENTRE HEGEMONÍA Y SUBALTERNIDAD GLOBAL

Antonio Gramsci desarrolló el concepto de hegemonía para referirse al logro de los grupos dominantes de formas estables de gobierno basadas en el dominio 'consensual' de los grupos subalternos. Este concepto postula formas distintas de dominación: dominación coercitiva y dominación consensual. Hegemonía es, entonces, gobernada por consentimiento, o liderazgo cultural e intelectual alcanzado por una clase particular, fracción de clase, estrato o grupo social como parte de un proyecto mayor de gobierno de clase o dominación de clase. Lo que implica, por tanto, de los subalternos, internalizar la lógica social del sistema de dominación en sí mismo. No significa que la fuerza física esté ausente del orden hegemónico "la protección del consenso es la armadura de la coerción" (toma el asiento de atrás para el control y la cooptación).

La hegemonía es la forma preferible de dominación en la sociedad capitalista (es c/vez más la única forma viable de asegurar la estabilidad y el orden en una sociedad global capitalista).

La hegemonía nunca es estable, siempre es desafiada. Los grupos dominantes deben luchar con frecuencia por renovar su hegemonía ante las fracciones de la competencia en los dominantes y ante los grupos subalternos.

El uso de la violencia para suprimir el consenso y mantener el control social no es sino crisis de hegemonía, crisis de autoridad

En esta medida, estos componentes teóricos de Gramsci son de utilidad para ayudar a comprender las dinámicas y las contradicciones del capitalismo global y las posibles alternativas, entre las cuales el Alba, como proceso de

integración marca una diferencia respecto a la dinámica de integración comercial hegemónica global.

## ANTECEDENTES A LA NUEVA INTEGRACIÓN

La integración latinoamericana deviene inserta en una red de instituciones políticas que, desde imperativos políticos globales y hemisféricos de seguridad y crecimiento económico, dicta la orientación regional de los EU. Propuestas de integración hemisféricas (Nafta, Alca, TLC) y las iniciativas de regionalización (IRA – Iniciativa Regional Andina (extensión hacia los Andes de la política antinarcóticos del Plan Colombia)-, IIRSA – (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana-) están señalando los nuevos escenarios geopolíticos para el control hegemónico de los recursos determinantes de la contemporaneidad (fuentes de agua dulce, biodiversidad y oxígeno), así como la reconversión militar regional en ciernes, y la configuración de un modelo de seguridad regional contra el terrorismo, que, precisamente, incluiría el re-diseño de la Seguridad Nacional en el subcontinente.

Pero, igualmente, en los últimos años, una nueva configuración de actores confronta tales propuestas gestando nuevas formas de integración alternativa alrededor de nuevas agendas de política más acorde a las realidades latinoamericanas. Mercosur, Unasur, Alba, especialmente han venido apostando por una dinámica deconstructiva /postcolonialista de los procesos de integración y políticas públicas de corte dominante, y de más largo alcance del comportamiento de las RI.



Particularmente con el Alba puede potenciarse nuevas unidades de análisis para las RI, para la política internacional que reorientan las relaciones Sur-Sur y cuestionan la tradicional mirada del orden mundial fundado únicamente en la racionalidad Estatal, o en el protagonismo actual -cuasi natural- de las corporaciones transnacionales, cuyo carácter fuerte fundan las relaciones desiguales Norte-Sur y reafirma la justificación de la guerra como inherente a la sociedad mundial.

De ahí que interesa problematizar hasta dónde con el Alba como proceso alternativo de la integración latinoamericana, el Estado y otros actores tradicionales del mundo internacional, junto con sus estructuras de poder en la región sufren efectivas transformaciones para dar lugar, dentro de una perspectiva de autonomía y subalternidad, y en un contexto de poscolonialismo, a nuevas épistemes de las relaciones internacionales.

## EL PROCESO ALTERNATIVO DE INTEGRACIÓN

Queremos un modelo que nos integre de verdad. No un modelo que nos desintegre, que integre a unos a expensas de la desintegración de otros, ese no puede ser el camino, por tanto con mucha modestia y humildad proponemos desde Venezuela, a los caribeños y a los latinoamericanos que vayamos pensando de una buena vez en otra alternativa porque esa (el ALCA) creemos que no es posible. Y es cuando se nos ha ocurrido lanzar una propuesta, que pudiera llamarse el ALBA. Un nuevo concepto de integración que no es nada nuevo, se trata de retraer o de traer nuevamente un sueño que creemos posible, se trata de otro camino, se trata de una búsqueda, porque ciertamente la integración

para nosotros es vital: O nos unimos o nos hundimos. Escojamos pues las alternativas". Hugo Rafael hávez Frías, en el marco de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en la isla de Margarita, el 11 y 12 diciembre de 2001.

Globalización e izquierda latinoamericana

La ruptura de la bipolaridad del sistema mundial a comienzos de los años 90 habilitó nuevas discusiones sobre el orden mundial. EU con la primera guerra del Golfo (1990) procuró incidir en la búsqueda de un lugar de dominación a escala global y lanzó una estrategia de militarización global; estrategia potenciada después con el 9/11/2001. Pero esto no significa más que la reestructuración del capital como una ofensiva ante la crisis de nuevas estrategias de dominación unilateral.

Para América Latina este proceso tuvo sentido, como en ninguna otra parte del mundo, en la aplicación juiciosa del consenso de Washington. Al final del siglo pasado, se forjaron programas de gobierno sobre las ideas de privatización y desnacionalización, concesión de ventajas y privilegios a los grandes capitales, sumisión de los Estados a los mercados financieros, flexibilización de los derechos sociales y laborales, apertura sin contrapartida de los mercados nacionales, mercantilización de antiguos servicios públicos. Durante los decenios 1980 y 1990, la resistencia a tal consenso se reducía a sectores aislados, deficitarios de un amplio respaldo social. Pero el panorama empieza a cambiar en el tránsito al siglo XXI<sup>4</sup>.

4 MARTINS, Antonio (2008), América del Sur: Balance y próximos pasos. En: Revista FORO, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, No 54, julio de 2008, p. 48 y 50

Pero el contexto latinoamericano se encuentra dinamizado en tres ejes, según el criterio propio de su praxis política. Uno neoliberal<sup>5</sup> con Colombia, México y Perú; otro eje antineoliberal, representado con el Alba que desde Cochabamba en 2006 se asienta como un proyecto a favor de los pueblos; y un tercer eje, a riesgo de reduccionismo, de corte socialdemócrata, que busca adaptarse de acuerdo a las circunstancias y donde se encuentra Brasil y Chile, aunque éste último, dado su proceso y fin electoral actual, se sumaría al primer eje.

Nuevos gobiernos sustentados en movimientos sociales y pueblos milenarios<sup>6</sup> empiezan a ser representativos de una relación abierta, productiva, con nuevas composiciones sociales y políticas de las clases subalternas<sup>7</sup>. Se trata de

5 En este proyecto, Estados Unidos se apoya en los gobiernos de derecha que a su vez aplican las políticas norteamericanas de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Gobiernos como el de Uribe en Colombia y Calderón en México son un buen ejemplo de cómo se implementa la llamada lucha contra el terrorismo en la región: mayor militarización en la sociedad; persecución a líderes sociales; represión hacia los movimientos sociales; violencia contra las comunidades, entre otras. México y Colombia no son los únicos países que siguen los designios del norte, pero si son los dos países que más han apoyado a Estados Unidos en sus políticas de la guerra preventiva y su afán de seguir manteniendo el control en sus territorios de influencia. Estos países han suscrito convenios de cooperación para la lucha contra el narcotráfico, bajo el cual cobijan su política de militarización y excusan la alta inversión en armamento, bases militares y ampliación de la fuerza pública con la que se cometen los actos más repudiables como las masacres a indígenas y campesinos que se han perpetuado en estos dos países, pero también la expropiación de tierra y criminalización de la protesta

6 Expresión asumida en la 1º Cumbre del Consejo Plurinacional Intercultural de los Movimientos Sociales de los Países del ALBA - TCP (Cochabamba, 15 al 17 de 2009). Tomado de América Latina en Movimiento, del 19 de octubre 2009

7 Como lo señalan Negri/Cocco, ello hace de este tiempo histórico un momento especialmente propicio

una gestión de la interdependencia en el marco espacio temporal de la globalización que constituye un terreno de innovación política fecundo en América Latina. La perspectiva de la desconexión, de deconstrucción se traduce hoy en la apertura de un proceso efectivo de constitución latinoamericana inédito en la historia.<sup>8</sup>

Lo que significa dar el giro a la izquierda es encontrar el impulso para la integración política, económica y social que promueven los diversos gobiernos concernidos; no sólo se reduce a la representación de un proyecto nacional, sino que es la expresión de un movimiento múltiple que Negri y Cocco llaman las luchas como constituyentes de ese movimiento<sup>9</sup>.

Este proceso implica que la globalización no sólo es hegemónica sino también contrahegemónica y antihegemónica. En este sentido América Latina con los gobiernos de la interdependencia no se juega sólo sobre el plano de las articulaciones sur-sur (p.e., el G20) sino que pasa por la maduración de las dinámicas de la integración continental.<sup>10</sup> De esta manera, la so-

para pensar la política sobre la base de nuevas configuraciones conceptuales. NEGRI, Antonio y Cocco Giuseppe (2006), GlobAL Bipoder y luchas en una América Latina Globalizada, Buenos Aires, Paidós.

8 Ibid., p.15

9 La insurrección boliviana que abrió el camino a la presidencia como combinación inédita de rasgos antiguos y modernos; la multitud congregada en Miraflores que permitió la radicalización del giro bolivariano de Chávez; las jornadas semi-insurreccionales del 19 y 20 de diciembre de 2001 en Buenos Aires que desemboca en los Kirchner; lo mismo vale para Lula cuya victoria electoral ha de comprenderse sobre el contexto del partido red PT. Ibid., p. 16. Agregamos que también las luchas indígenas ecuatorianas congregadas en la CONAIE fundamentarán la llegada a la presidencia de Rafael Correa.

10 Aquí hay que tener en cuenta que resulta ineludible superar algunas ambigüedades nacionales: conflictos comerciales de Brasil y Argentina, la amenaza uruguayo o del Paraguay de establecer los acuerdos bilaterales con

beranía, en el ámbito global, ámbito imperial, ha sido reconducida a una relación entre fuerzas antagónicas donde el poder tradicionalmente entendido como una relación entre Estados,<sup>11</sup> se presenta hoy como poder escindido, el poder soberano está sujeto a diversas tensiones. En América Latina hoy no se consiente, en general, las viejas políticas norteamericanas y europeas que articulaban la dependencia económica (monetaria) con un rol represivo activo (militar), a pesar de las persistentes y renovadas tentativas para homologar la situación latinoamericana en la dimensión del terrorismo global.

### LO NOVEDOSO DE LA INTEGRACIÓN ACTUAL

Respecto a la teoría de la integración en las Relaciones Internacionales habría que tener presente varios de sus elementos para pensar la dinámica propia de la integración en América Latina.

La integración es un planteamiento de autores como Kart Deutsch, y que se da en el marco de la visión de interdependencia mundial. Los aspectos centrales que deben resolverse internacionalmente están ligados con la búsqueda de vías y soluciones para que haya paz y libertad en todos los países. La teoría de la integración de K. Deutsch está compuesta de múltiples elementos que se sustentan en la política y las relaciones de poder entre los individuos, las sociedades, las organizaciones internacionales y los Estados. La integración política es

EU; los intereses de Brasil en Bolivia. Factores que si bien pueden limitar, son también potencia y desafío para la interdependencia. Ver Raúl Zibecchi, "La interminable crisis del MERCOSUR" en: La Jornada-Fogata 23 de enero de 2006 (Boletín Digital)

11 Esther Barbé, Relaciones Internacionales, Madrid, Tecnos, 1995, p. 142

conceptualizada como la integración de actores o unidades como individuos, grupos, municipalidades, regiones, países. El autor hace énfasis en el estrecho vínculo que hay entre la integración y el poder, pues se establece una relación en el comportamiento de los actores, unidades o componentes políticos que se modifican; constituyéndose de ésta manera procesos y sucesos que trascienden a nivel internacional en la composición, dinámica e histórica mundial. Puede sentarse que K. Deutsch es uno de grandes antecedentes de R. O. Keohane y J. Nye quienes relativizan el Estado como actor internacional que es el núcleo duro del tercer debate en RI<sup>12</sup>.

Si bien el proceso de integración de América Latina ha comenzado con caminos económicos, estos se basan en causas políticas y frecuentemente origina consecuencias políticas. La integración económica sin un desarrollo concomitante de las instituciones y políticas centrales, parece no ejercer ninguna presión para la reformulación de expectativas. Por ello, la libertad de comercio no podría ser colocada automáticamente en el mismo plano que la integración política, ni tampoco ser considerada como la interpretación de los mercados nacionales. Si la integración económica implica simplemente la eliminación de barreras al comercio y no está acompañada de medidas fiscales, laborales, sociales y de inversiones nuevas y centralizadas, su relación con la integración política no se establece. En cambio si la integración de una sección específica o de la economía general es

12 Ver Mónica Salomón, La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones. (material fotocopiado), 2002, p. 2 y Esther Barbé, Relaciones Internacionales, Madrid, Tecnos, 1995, p. 66.

simultánea con la gradual extensión del alcance de la adopción central de decisiones a tomar en el ámbito económico inicialmente no centralizado, la relación con el desarrollo de la comunidad política es evidente<sup>13</sup>.

Así que el desafío del siglo XXI supone que las propuestas de Washington y el poder global pueden ser contestadas al generarse un movimiento que plantee alternativas. En este contexto es que adquiere relevancia la discusión sobre una nueva arquitectura del sistema financiero internacional o las perspectivas que habilitan la conformación de una nueva institucionalidad de la integración, en el que ya no sólo son los Estados, sino diversos son ya los actores que van reconfigurando el orden internacional.

Es esto lo que manifiestan los protocolos del ALBA que si bien fundan las dinámicas económicas, enuncian también procesos sociales y políticos de cambio. Sin embargo, no basta su mera enunciación. También, habrá que esperar un tiempo de más largo alcance para pensar en el balance de sus realizaciones. Aproximamos el proceso de cuatro años señalando que estando en curso, es parte de una lucha de clases en el ámbito mundial, cuyo epicentro es la región latinoamericana y caribeña, que se articula a otros procesos, foros y declaraciones que animan con matices el discurso y las propuestas de diferentes países de la región.

Se trata pues de un programa de acción colectiva que era sostenido por el imaginario social en la ofensiva popular de los 60 y 70 y que fuera revertido con la ofensiva del capital en los 80 y 90. Sin embargo, como ya se sugiere aquí, a pesar de las novedades para un análisis defi-

13 BLOCH, Roberto (2002), Integración Política, Argentina Global 9 (Abr-Jun 2002), Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires.

nitivo, por el corto tiempo de los acontecimientos, muchas de sus dinámicas no terminan por ser claras y decisivas alternativamente.

### ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS: ALBA

"El ALBA es una propuesta para construir consensos para repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos. La propuesta del ALBA se suma al despertar de la conciencia que se expresa en la emergencia de un nuevo liderazgo político, económico, social y militar en América Latina y El Caribe. Hoy más que nunca, hay que relanzar la unidad latinoamericana y caribeña. El ALBA, como propuesta bolivariana y venezolana, se suma a la lucha de los movimientos, de las organizaciones y campañas nacionales que se multiplican y articulan a lo largo y ancho de todo el continente contra el ALCA. Es, en definitiva, una manifestación de la decisión histórica de las fuerzas progresistas de Venezuela para demostrar que Otra América es Posible"<sup>14</sup>.

El Alba surgió como una propuesta del presidente venezolano Hugo Chávez, con el objetivo de reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos, a través de una alternativa de integración que contrarrestara las políticas económicas impulsadas por Estados Unidos, organismos internacionales como el BM y el FMI cuyas lógicas de asimetrías y desigualdad comercial se replican en instrumentos de TLC y OMC.

14 ¿Qué es la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe? Tomado de [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

El Alba es así la antítesis del denominado «Consenso de Washington». En 2004, el entonces presidente de Cuba, Fidel Castro firmó con Chávez su tratado constitutivo, y en 2005 se realizó la primera reunión. En 2006 se incorporó Bolivia y en 2007 lo hicieron Nicaragua y Dominica; en 2008 se sumó Honduras. En 2005 se creó Petrocaribe, una iniciativa de cooperación venezolana con los países centroamericanos y caribeños cuyo objetivo principal es contribuir a la seguridad energética.

En el marco de este mecanismo, se han llevado a cabo cinco cumbres presidenciales, que han servido para suscribir una importante cantidad de acuerdos energéticos entre los países miembros del Alba y los países caribeños y centroamericanos que integran Petrocaribe, lo que ha contribuido a que estos se hayan ido acercando a las políticas e iniciativas planteadas en el marco del Alba. Petrocaribe defiende un modelo de cooperación energética guiado por la solidaridad y el trato especial y diferenciado, cuya base es la política de Venezuela de otorgar precios subsidiados y desarrollar empresas mixtas para operar los mercados de petróleo<sup>15</sup>. Tanto el Alba como Petrocaribe subrayan, en sus tratados y acuerdos, «las nefastas consecuencias del desigual orden económico internacional», que impacta negativamente en los precios de los productos primarios y encarece los combustibles. Se parte de la tesis de que, tras el fracaso del ALCA, EU en respuesta a su inca-

15 Pero Petrocaribe (29 de junio de 2005 con 14 países) debe ser entendido como un instrumento de cooperación del Alba que va más allá de las cuestiones estrictamente energéticas: de hecho, en el contexto de Petrocaribe se analizan proyectos para el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la subregión como requisito indispensable para la integración. Ver Revista Nueva Sociedad No 219, enero-febrero de 2009, p. 129

pacidad para proponer alternativas que aseguren el desarrollo, ha impulsado negociaciones de carácter comercial bilateral que inciden en el debilitamiento y la desintegración regional. También eso significa un posicionamiento político frente a la situación de hegemonía global, porque es una respuesta a ALCA y a otros organismos que reproducen la lógica hegemónica. Así que el Alba, Petrocaribe, Unasur<sup>16</sup>, son respuestas del Sur a una situación mundial que va diseñando la nueva integración en primera instancia, e identifica los problemas comunes, en la lógica de la complementariedad y la colectividad. Y si bien es una dinámica que puede considerarse contrahegemónica global, es también la preocupación por el desarrollo de bien-estar propio de la región.

16 Unión de Naciones Suramericanas, Unasur surge de los procesos andados ya sin muchos resultados para la región. La comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR que es particularmente una amenaza a los EU por los recursos y porque se juega niveles de decisión trascendental. Su Tratado Constitutivo se da el 23 de mayo de 2008 por los 12 países independientes de América del Sur, significa un nuevo capítulo en la nueva historia de la integración económica y política del subcontinente y si bien deriva del protagonismo y esfuerzo diplomático evidenciado por Brasil (desde la Reunión de Presidentes de América del Sur en Brasilia 31 de agosto -1 septiembre de 2000), en realidad como se señaló en la Declaración de Cusco (III Cumbre de Presidentes de Suramérica, 8 diciembre de 2004) esta construcción del espacio sudamericano integrado en lo político, lo social, lo económico, ambiental e infraestructura se realiza impulsando otros procesos novedosos de integración. Ver: UGARTE, José Manuel (2008) «Entre MERCOSUR y UNASUR: de realidades y ambiciones», En: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, CRIES, No 7 Año 2008-2009, p. 141 y ss.

## MÁS ALLÁ DE LA INTEGRACIÓN COMERCIAL

El economista Henry C.K.Liu, dice “el comercio global después de la Guerra Fría se transmutó en una forma nueva del imperialismo económico en que las economías avanzadas y fuertes explotaron las economías subdesarrolladas y débiles. Esto se logra al negar a los gobiernos soberanos su derecho de desplegar su crédito soberano para el desarrollo nacional y forzarlos a depender de capital extranjero denominado en la moneda de papel del país con hegemonía monetaria”.<sup>17</sup>

Así que desde el sur, en este caso en América Latina se despliegan nuevos procesos de integración y otra forma de comercio, en el que las asimetrías, los intercambios desiguales, propios del comercio internacional global que afirma la visión de países fuertes y otros débiles en su desarrollo, intentan superar a través de los principios de solidaridad, complementariedad y cooperación del Vivir Bien. En materia de comercio con el Alba se ha recurrido a mecanismos de trueque y compensación que no requieren divisas, si bien se ha propiciado reducción de aranceles. Su cooperación además de la complementación económica, creación de empresas mixtas y empresas grannacionales (empresas contrarias a la lógica de las Transnacionales), se intensifica en los ejes<sup>18</sup>: a) energético: con petrocaribe y acuerdos bilaterales;

17 (“Money Markets and Commodity Markets. Part I: Money Markets - Integrity Deficit Has Its Price”, Henry C.K. Liu, <http://www.henryckliu.com/page198.html>

18 SANAHUJA, José Antonio (2008), “Del Regionalismo abierto al regionalismo post-liberal”, Crisis y Cambio en la integración regional en América Latina” en: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, CRIES, No 7 Año 2008-2009, p. 25-26.

b) social: sostenido por médicos cubanos en Venezuela y Bolivia,<sup>19</sup> a lo que se suma iniciativas de alfabetización y cooperación cultural y deportiva; c) infraestructuras que se vinculan al energético; d) comunicaciones: con Telesur y cable submarino Cuba-Venezuela; e) financiero: con el fondo Alba y el Banco Alba. Y la Declaración de Cochabamba también recoge la más importante decisión económica asumida por el bloque: el tratado del Sistema Unificado de compensaciones Regionales (Sucre), firmado el 16 de octubre de 2009<sup>20</sup>.

19 La operación Barrio Adentro en Venezuela y Operación Milagros en Bolivia con más de 700mil operaciones oftalmológicas a miembros o no del Alba entre 2004-2008. Ibid., p. 29

20 El Sucre es un instrumento para lograr “la soberanía monetaria y financiera, la eliminación de la dependencia del dólar estadounidense en el comercio regional, la reducción de asimetrías y la consolidación progresiva de una zona económica de desarrollo compartido”, indica el documento constitutivo. Se trata de un primer paso, según explicaron los miembros del bloque, hacia la creación futura de una moneda común que Bolivia propone que se llame Pacha. El Sucre es un instrumento para lograr “la soberanía monetaria y financiera, la eliminación de la dependencia del dólar estadounidense en el comercio regional, la reducción de asimetrías y la consolidación progresiva de una zona económica de desarrollo compartido”, indica el documento constitutivo. Se trata de un primer paso, según explicaron los miembros del bloque, hacia la creación futura de una moneda común que Bolivia propone que se llame Pacha. La Cumbre también resaltó el tratamiento de la temática del medio ambiente y el cambio climático al encomendar la creación de un grupo para estudiar la creación de un Tribunal Internacional de Justicia Climática, con el objetivo de hacer cumplir que los países desarrollados paguen su deuda climática y cumplan efectivamente la reducción de sus emisiones domésticas de gases de efecto invernadero. Tribunal que estará constituido por representantes de los países en desarrollo. Acordaron constituir, igualmente, el Comité Ministerial de Defensa de la Naturaleza del ALBA-TCP, que sesionará bajo el Consejo Político, y le encomendó elaborar una agenda ambiental del grupo y avanzar en el desarrollo y la implementación de los derechos de la Madre Tierra. El bloque prevé llevar una misma posición a la Conferencia de las Naciones Unidas

## REINVENTANDO LAS RELACIONES SUR-SUR

Si bien como parece hay importantes avances de integración, hay dificultades para integrar el espacio económico de sus miembros y de ahí que se considere más un proyecto cuyo interés político se muestra más como estrategia de cooperación sur-sur. No hay duda que la política exterior de Venezuela desde el triunfo del referéndum revocatorio de 2004 formula el nuevo mapa estratégico que deriva en la política del Socialismo del siglo XXI que conduce a una nueva matriz de política exterior que promueve un sistema multilateral. Con esto se intenta es-

sobre el Cambio Climático que se celebrará en Copenhague en diciembre. Allí exigirán que los países desarrollados, en el marco del protocolo de Kyoto, adopten compromisos significativos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y la aprobación de mecanismos de compensación para los países que preservan, protegen y conservan sus bosques. De otro lado, se decidió agilizar los trámites de ratificación del Convenio de reconocimiento de Títulos Universitarios en los países miembros. Priorizar y financiar el Proyecto Grannacional ALBA-Educación, que comprende al sistema educativo como un todo continuo e integrado. Así como aprobar la creación de un Grupo de Trabajo en el marco del Consejo de Programas Sociales para considerar los temas laborales y de seguridad social, incluyendo la Certificación de Competencias Laborales de la ALBA-TCP. Instar al pronto establecimiento del Comité Ministerial de Mujeres e Igualdad de Oportunidades. Instruir al Consejo Social conformar un grupo de trabajo que desarrolle la propuesta de creación e implementación de un Polo Científico. Así como también la necesidad de desarrollar un proyecto comunicacional que rompa el cerco comunicacional impuesto por el gran poder mediático transnacional" (Proyecto Radio del Sur. Creación de una Agencia de Noticias y el establecimiento de canales temáticos compartidos en coproducción). Los mandatarios también decidieron impulsar el Proyecto ALBA Satélite, el cual tiene como objetivo el uso de capacidad del satélite venezolano Simón Bolívar para uso de los países miembros de la ALBA, brindando servicios de telefonía rural e Internet de banda ancha satelital. Ver en Declaración de Cochabamba en [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

tablecen contrapesos a la pretensión del sistema internacional hegemónico por parte de los EU sobre el que era funcional p.e., la invasión a Irak de 2003.

En este sentido, el proyecto bolivariano a través de la dinámica de los procesos de integración y como espejo de política exterior intenta construir una nueva geopolítica internacional, multipolar versus la dinámica imperial del norte, enmascarada de "multilateralismo" que ha revelado p.e., Venezuela en relación a las iniciativas de reforma de la ONU. En consecuencia, se construye un bloque de poder suramericano con soberanía y capaz de entablar relaciones con África y Asia<sup>21</sup>.

Se proyecta así una relación más horizontal de las Relaciones Internacionales y al mismo tiempo se prioriza una integración regional entre países cuyos gobiernos comparten una visión de los cambios estructurales necesarios en el ámbito de la propiedad, de los derechos sociales, de los derechos de las mujeres, de los derechos de los pueblos originarios, de los derechos culturales, civiles y políticos, rechazando la lógica capitalista y productivista. Lo cual se complementa con una agenda política que adquiere cada vez más relevancia cuando los países miembros de la integración comienzan a introducir cuestiones de política exterior ajena a la agenda de cooperación económica como el conflicto de Colombia.

21 Ver: HEINZ, Dieterich (2006), Hugo Chávez y el Socialismo del S. XXI, Caracas, Monte Ávila Editores, 2007. Ver, igualmente, Javier Santiso "¿Realismo Mágico? China e India en América Latina y África" en: Economía Exterior, Num. 38, p. 60-63. Y, Jorge Rafael Di Masi, "Las Relaciones entre el Este de Asia y América Latina en el marco de una visión Autonomista de la Política Exterior" en: V Reunión Red de América Latina y el Caribe de Centros de Estudios de Asia Pacífico, Buenos Aires, 12 y 13 de dic de 2002, p. 215.

## MÁS ALLÁ DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: INTEGRACIÓN POSTCOLONIALISTA

Hemos aproximado el hecho de la integración latinoamericana que se desarrolla en un contexto de hegemonía global del mercado y como contrahegemonía nos permite situar un análisis de la teoría de las RI en términos del tránsito de un realismo, a una mirada poscolonial (postliberal) que pasa por procesos de autonomía e interdependencia.

### DEL REALISMO<sup>22</sup>

Las premisas de estatocentrismo, seguridad nacional en términos militares y anarquía como centrales en esta perspectiva, al analizar la integración Latinoamericana puede afirmarse que son los Estados miembros del Alba los actores principales y protagónicos del proceso de política y de la diplomacia; sin embargo, respecto a la amenaza a la seguridad nacional, por la propia hegemonía global, por el conflicto colombiano, no se invoca a los Estados sino a los países miembros; manteniéndose un vocabulario de guerra/paz, estrategia/diplomacia, alianza militar y armamento propio del realismo, también se invoca a los pueblos como los afectados y/o beneficiados de la política, considerada, por lo demás, como baja política que es lo que define los factores sociales y económicos que van más allá del realismo, pero que nos ayuda a entender estos procesos de integración regional en la política mundial porque su incidencia en el poder, los intereses y la racionalidad es crucial

22 BARBÉ Esther (2002), Op cit., p. 60-63 y Mónica Salomón, Teoría de las RI en los Albores del S. XX: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones, (material fotocopiado trabajado en el seminario RI).

para comprender el tema. Se diría que si la hegemonía que impone la actual reestructuración capitalista es de mercado, la integración regional del Alba es estatista.

## DE LA AUTONOMÍA Y LA INTERDEPENDENCIA

Una óptica wallersteiniana, permite explicar la existencia de los Estados latinoamericanos como parte del proceso histórico derivado de la expansión del sistema-mundo capitalista en ésta zona del mundo. Por tanto, indistintamente de sus características socio-históricas particulares, los Estados latinoamericanos son el producto de la alianza de casi dos siglos entre las elites del gran capital transnacional y las oligarquías criollas, herederas estas últimas del control hegemónico local, tanto en las etapas colonial como neo-colonial. Así, la marcada naturaleza dependiente del Estado latinoamericano (en lo financiero, político, económico, tecnológico y cultural), es una cualidad negativa que se deriva del hecho histórico de ser un producto concreto del subdesarrollo, es decir, de la subordinación periférica de largo plazo a centros hegemónicos muy concretos.

Por ello, la teoría de la autonomía aporta elementos de análisis interesantes para develar una política exterior capaz de superar las restricciones que ha tenido AL en su inserción internacional y provee unidades de análisis para entender cómo los Estados logran mayor poder de decisión.<sup>23</sup> Incluso, esta perspectiva provee un complemento a la teoría de la dependencia que examinaba las vicisitudes y fracasos de la experiencia latinoamericana, en sus intentos por formar economías industriales desde la pe-

23 Di Masi Jorge Rafael, Op cit., p. 7.



refería del sistema-mundo capitalista, y ya se reflexionaba sobre la pertinencia o no de sustituir el planteamiento de la dependencia por el de la interdependencia. Cardoso y Faletto<sup>24</sup> analizaron la especificidad de la situación estructural de las naciones latinoamericanas conjuntamente con su situación política, y demostraron como los intereses de poder y las alianzas para garantizar la hegemonía de grupos y facciones de clase, internos y externos, han de ser considerados para explicar situaciones de dominación, pues como lo sostienen ellos, éstas no son un simple resultado ineludible del grado de diferenciación alcanzado por el sistema económico. Este enfoque metodológico (indistintamente del momento histórico en el que lo aplicaron), revela el rol de centralidad que le proporcionan al Estado (y no sólo a los del mercado). Es este la categoría analítica, que subsume no sólo la dimensión política que subyace detrás de los procesos de transformación económica, sino además, somete igualmente otras dimensiones analíticas esenciales como las relaciones entre Estados, clases y entre factores endógenos y exógenos de la producción.

Retomando, entonces, la autonomía, ésta no es más que una función de lo que Helio Jaguaribe describe como viabilidad nacional y permisividad internacional.<sup>25</sup> Esto es, respectivamente, la existencia de recursos humanos y materiales adecuados, determinado en parte por el grado de cohesión sociocultural que existe en un país; y a la capacidad de neutralizar

amenazas externas, y depende tanto de factores internos como externos.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), fundada en 1948, asumió a partir de los años cincuenta un papel protagonista en la integración regional, que se basaba en tres elementos interdependientes: a) Alterar su política económica exterior, con el objetivo de mejorar su situación desventajosa y periférica ante la economía mundial, a través de un movimiento integrativo subcontinental, como medio de disminuir el deterioramiento de su “terms of trade”. b) El modelo de sustitución de importación debería impulsar el desarrollo económico a través del proceso de industrialización. Por esa razón, CEPAL buscó a través de sus organizaciones, armonizar las políticas económicas, así como integrar los mercados latinoamericanos entre sí, como estrategia para superar la “dependencia económica secular” en relación a los países industrializados. c) El componente diplomático debería fortalecer la capacidad de negociación frente gremios internacionales. CEPAL procuró, en los años sesenta, a través de la Comisión Especial de Coordinación, CECLA, articular posiciones homogéneas de la región, mediante gremios económicos multilaterales, como también en relación a los Estados Unidos, buscando articular en la región nuevos mecanismos para la modernización de los sectores de servicios y capaces de conciliar el apoyo e interés del grupo de agentes políticos y económicos de la mayor amplitud posible. En este sentido, había un intenso enlace de los países latinoamericanos a canales políticos de representación del “tercer mundo” en niveles internacionales.

Interesa mostrar entonces que desde estas perspectivas se potencia el análisis de la

Integración LA como una forma de conciencia frente a la “eterna” dependencia. Así, ésta es producto de un largo proceso de búsqueda de autonomía, de desarrollo autóctono que al mismo tiempo dimensiona al conjunto bolivariano en una desconexión parcial del mercado capitalista mundial. Lo cual conlleva a la abrogación de los tratados bilaterales en materia de inversiones y de comercio que, en consecuencia, debería implicar el retiro de instituciones como el Banco Mundial, el FMI, y la OMC, promoviendo simultáneamente la creación de nuevas instancias mundiales democráticas y respetuosas de los derechos humanos. Y como se indicó antes, los Estados miembros del nuevo conjunto bolivariano deben seguir dotando de nuevas instituciones regionales (como el Banco del Sur) que desarrollen las relaciones de colaboración con otras instituciones similares que reúnen a Estados en otras regiones del mundo. Ahí reside la interdependencia que es tanto regional como internacional<sup>26</sup>.

26 Pensando en una proyección efectiva en el orden de las RI la nueva integración de Alba y Unasur, tal como lo prevén las nuevas constituciones, boliviana y ecuatoriana, deberá declarar que en el territorio común no puede haber ninguna base extranjera. Que los Estados miembros del nuevo conjunto bolivariano actúen junto al máximo posible de terceros Estados en la consecución de una reforma radical del sistema de Naciones Unidas, con el fin de que se ponga finalmente en práctica la Carta de la ONU y los numerosos instrumentos internacionales favorables a la aplicación de los derechos humanos, como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados de 1974, la Declaración sobre el derecho al Desarrollo de 1986, la Resolución sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Así mismo, colaborarán en la acción del Tribunal Penal Internacional y en el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Y favorecer el entendimiento entre los Estados y los pueblos para poder actuar en la máxima reducción del cambio climático, ya que éste representa un terrible peligro para la humanidad.

## UNA INTEGRACIÓN POSTCOLONIALISTA

Es vital tener conciencia de que hoy en Latinoamérica existe una disputa entre dos proyectos de integración, que tienen un contenido de clase antagónico y que reflejan perfectamente las opciones a las que se debe enfrentar los propios procesos ya en marcha y os porvenir en el corto plazo como la moneda y el banco del Sur.

En las dos principales economías de América del Sur, las clases capitalistas brasileña y argentina son partidarias de una integración que favorezca su dominación económica sobre el resto de la región. Los intereses de las empresas brasileñas, sobre todo, así como de las argentinas, son muy importantes: petróleo y gas, grandes obras de infraestructuras, minería, metalurgia, agronegocios, industrias alimentarias, etc. Para ellas, la construcción europea, que terminó en un mercado único dominado por el gran capital, parece ser es el modelo a seguir; quieren que los trabajadores de los diferentes países de la región compitan entre sí, para conseguir el máximo beneficio y ser competitivas en el mercado mundial. Desde el punto de vista de la autonomía y la interdependencia no se trata de apoyar una integración latinoamericana según el modelo europeo dominado por el gran capital, con la ilusoria esperanza de darle “más tarde” un contenido socialmente emancipador. Tal apoyo implicaría seguir o ponerse al servicio de los intereses capitalistas.

La segunda opción, que se inscribe en el pensamiento bolivariano, quiere dar un contenido de justicia social a la integración continental. Esto implica la recuperación del control público sobre los recursos naturales de la región y sobre los grandes medios de producción, de crédito

24 CARDOSO Henrique y Faletto Enzo (1971), Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de Interpretación Sociológica, México, Editorial Siglo XXI, p. 161 y 162

25 JAGUARIBE Helio (1985), El Nuevo Escenario Internacional, México, F.C.E. p.26-61



y de comercialización. Que plantea nivelar por arriba las conquistas sociales de los trabajadores y de los pequeños productores, reduciendo al mismo tiempo las asimetrías entre las economías de la región. Pero que aún tiene por proponer, efectivamente, mejorar sustancialmente las vías de comunicación entre los países de la región, lo que implica respetar el ambiente (por ejemplo, desarrollando el ferrocarril y otros medios de transporte colectivo antes que las autopistas); además de dotar, mediante un vasto plan público, al conjunto de la población de viviendas de calidad gracias a la renovación de los barrios existentes y a la construcción de otros nuevos; y que aún hay que apoyar a los pequeños productores privados en numerosas actividades: agricultura, artesanado, comercio, servicios.

El proceso de emancipación social que persigue el proyecto bolivariano del siglo XXI pretende liberar la sociedad de la dominación capitalista, apoyando las formas de propiedad que tienen una función social positiva. Así se ha señalado en diversas declaraciones del Alba. Se trata de poner fin a la propiedad capitalista de los grandes medios de producción, de servicio, de comercio y de comunicación, transfiriéndolos hacia el sector público y desarrollando o reforzando otras formas de propiedad con función social: la pequeña propiedad privada (especialmente en agricultura, pequeña industria, comercio y servicios), la propiedad cooperativa, la propiedad colectiva y las formas de propiedad tradicional de los pueblos originarios (que tienen generalmente un alto grado de propiedad colectiva). Porque es una condición sine qua non del socialismo del siglo XXI. Por supuesto, los ritmos de avance pueden diferir en función de la relación de fuerzas y de madu-

rez, tanto de las condiciones objetivas como de las subjetivas.

De esta manera, la dinámica Alba puede ser interpretada a luz crítica de la deconstrucción que la mirada poscolonialista aporta. Se trata de una integración que, como se ha presentado y ha devenido, construye en últimas una nueva narrativa subalterna de las relaciones Internacionales tanto regionales como globales<sup>27</sup>.

En este contexto, la Cuenca del Caribe y el Cono Sur se mueven en sentidos opuestos en relación con EEUU, mientras que los países andinos también siguen un camino diferente. Para Chile, Brasil y Argentina (y, hasta cierto punto, para el resto de los países del Mercosur), EEUU es solo uno más de los cuatro interlocutores principales (los otros son Asia, Europa y el resto de América Latina). Para estos países, EEUU no es el único, ni siquiera el principal foco a tener en cuenta para sus políticas. Aunque es un punto de referencia importante, no es «el norte» de la brújula política. Venezuela incluso se ha ubicado como rival de EEUU cultivando lazos estrechos con Bolivia y con Cuba y explorando activamente nexos con los nuevos aspirantes al poder global, incluidos China e Irán.

Sin duda estas miradas teóricas sustenta la alternativa impostergable para superar las contradicciones internas, estructurales del subcontinente y de las relaciones sur-sur; del reconocimiento de nuevos actores que a contrapelo del Estado, lo transforman, lo reinventan, como son los movimientos sociales que al propugnar por nuevos gobiernos han comenzado a decolonizar las relaciones Norte-Sur; a deconstruir los

27 Ver: SALOMÓN Mónica, *Óp. cit.*, p. 29 y ss. Ver, también, MIGNOLO Walter (2007), *La Idea de América Latina, la herida Colonial y la opción decolonial*, Barcelona, Gedisa, Ver en especial el 3er Cap.

dispositivos de desigualdad, de exclusión, de estigmatización. Por ello, el acompañamiento de TCP-Alba: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos. Ya su de-nominación incluye al otro(s) históricamente colonizado, modernizado, universalizado.

Para cerrar con Gramsci, la clave teórica en esta reflexión, decimos que la hegemonía admite manifiestamente que se tenga en cuenta los intereses y las disposiciones de los grupos sobre los cuales ella será ejercida, que se forme un cierto equilibrio de compromiso, esto es, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo, pero también es indudable que tales sacrificios y tal compromiso no afecten a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política, no puede dejar de ser también económica, no puede dejar de tener sus fundamentos en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica. De ahí que el Alba, en tanto nueva integración por subalterna frente a la dinámica global, ha de hacerse hegemónica.

Decía Gramsci que esa hegemonía presupone que se tomen en cuenta los intereses de los grupos subalternos. Lo que no se debe olvidar es que esos intereses son de orden muy variado, y no se limitan a las cuestiones de orden material (económico-corporativo), sino que también incluyen necesidades de otro tipo: simbólicas, culturales, recreativas, etc. Es por ello que la hegemonía no puede ser producto sino de la compleja articulación entre lo “estructural” y lo “superestructural”; es decir, entre una forma particular de organizar la acumulación en el terreno de las relaciones de producción y las fuerzas productivas y su organización jurídico-político-cultural. Justamente, cuando un

conjunto de fuerzas sociales son capaces de organizar todas esas dimensiones en función de su dominación hegemónica. Se trata, entonces, que con el consentimiento más o menos activo, más o menos pasivo de los subalternos es que podemos hablar de un bloque histórico, como articulación orgánica entre la economía, la política, la cultura, el derecho, etc.; es decir, una nueva hegemonía. Por el contrario, cuando ni el modelo de acumulación ni las superestructuras que les son propias logran garantizar niveles mínimos de inclusión de los grupos subalternos sobreviene una crisis orgánica, crisis de hegemonía o crisis estatal, las cuales suelen prolongarse por décadas.

Los fenómenos orgánicos dan lugar a la crítica histórico-social, que afecta a las grandes agrupaciones, más allá de las personas inmediatamente responsables y más allá del personal dirigente. Al estudiar un periodo histórico se revela la gran importancia de esta distinción [entre lo orgánico y lo ocasional o coyuntural]. Tiene lugar una crisis, que en ocasiones se prolonga por decenas de años.

Esta duración excepcional significa que en la estructura se han revelado (han llegado a su madurez) contradicciones incurables y que las fuerzas políticas operantes positivamente para la conservación y defensa de la estructura misma se esfuerzan todavía por sanar dentro de ciertos límites y por superarse. Estos esfuerzos incesantes y perseverantes [...] forman el terreno de lo ‘ocasional’ sobre el cual se organizan las fuerzas antagónicas que tienden a demostrar [...] que existen ya las condiciones necesarias y suficientes para que determinadas tareas

puedan y por lo tanto deban ser resueltas históricamente<sup>28</sup>. Es en lo que ha avanzado el Alba.

### A MODO DE CONCLUSIÓN: OTROS MUNDOS Y MUNDOS DE OTRO MODO

Para aportar en la construcción de un referente analítico de los procesos de integración política, es fundamental recuperar el pensamiento crítico latinoamericano y repensar-deconstruir dinámicas de análisis que consideren nuevas formas de relaciones de fuerzas entre las sociedades y los Estados y éstas con las nuevas configuraciones mundiales.

A pesar de los esfuerzos, es factible percibir que la tendencia hacia la regionalización en América Latina tiene de defensiva una respuesta a las tendencias globalizadoras, pero no obstante, se proyecta regional e internacional sur-sur y por qué no sur-norte, para señalar que no se trata de constituirse en zonas económicas cerradas, ni en obstáculo hacia los arreglos multilaterales. Es precisamente un proceso novedoso que, según la forma de inserción al mundo capitalista que engendró dependentismo y situación periférica, aclara su no-naturalización. Lo cual es, precisamente, debatido por el propio avance del proceso de integración e interdependencia que implica el Alba, y frente al cual los movimientos sociales han exigido garantías de transparencia y control. ¿Es este el socialismo del siglo XXI? La integración latinoamericana ha empezado a dotarse de una arquitectura financiera, jurídica y política común, que busca e incita un efectivo multilateralismo que ni siquiera se cumple desde la teoría del libre comercio desde

los marcos de hegemonía global, tal como se evidenció en la Ronda de Doha-Katar 2008. Y por ello, cuestiona en general las RI clásicas y apuesta por unas dinámicas más acordes a la subalternidad epistémico regional.

Y si bien hasta ahora coexisten diversos procesos de integración: Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR, UNASUR, CARICOM, ALBA, habría que decir que es importante evitar la dispersión. Sin embargo, se ha tratado de declarar persistentemente de adoptar un proceso integrador con una definición política y social basada en la justicia social, pero aún falta concretar en acciones lo declarado. De todas formas, hay que reconocer el corto plazo para definir resultados y, las dificultades estructurales que evidencia el dependentismo así como las presiones tanto regionales como globales que amenazan el proceso, y lo afectan ideológicamente para no compartirlo y para limitar su ampliación. Alba, y ahora TCP, representan así, una alternativa real a la crisis económica y social que viven los países –andinos, especialmente-, después de dos décadas de neoliberalismo

Ahí radican sus desafíos de persistir mejor una construcción común con un núcleo restringido pero coherente que con un conjunto heterogéneo de Estados cuyos gobiernos aplican políticas sociales y políticas económicas contradictorias, incluso antagónicas. Quedan interrogantes como: ¿hasta dónde un Estado puede pertenecer simultáneamente a varias zonas de libre comercio pero sólo puede pertenecer a una sola Comunidad?; es decir, se pueden acoger estrategias de globalización con varios Estados y/o bloques de Estados en forma simultánea pero sólo se puede realizar la integración comunitaria con un mismo y único grupo de Estados y Pueblos, para el caso el Latinoamericano? ¿Qué

implicaciones traería esto para la futura integración LA? Y, si la integración latinoamericana se entiende como una integración cuyos objetivos fundamentales son la paz, el desarrollo económico, la potenciación geopolítica de Latinoamérica, la realización plena del Estado Social de Derecho por los pueblos, signos que persiguió la democracia representativa, cómo queda la política de socialismo del S XXI? ¿Cómo consolidar una integración que debe realizarse entre los Estados y entre los pueblos, abierta a la participación de los actores sociales y no limitada a las altas esferas estatales y empresariales; una integración de amplia dimensión humana?

### BIBLIOGRAFÍA

- BARBÉ, Esther (1995), *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos
- BLOCH, Roberto (2002), *Integración Política*, Argentina Global 9 (Abr-Jun 2002), Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires.
- CARDOSO, F. Henrique & FALETTO, Enzo (1971), *Dependencia y desarrollo en América Latina* Ensayo de Interpretación Sociológica, México, Editorial Siglo XXI.
- DI MASI, Jorge Rafael (2002), “Las Relaciones entre el Este de Asia y América Latina en el marco de una visión Autonomista de la Política Exterior” en: V Reunión Red de América Latina y el Caribe de Centros de Estudios de Asia Pacífico, Buenos Aires.
- GRAMSCI, Antonio (1975), “Análisis de las situaciones. Relaciones de fuerzas”, en: *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, México, D.F., Juan Pablos Editor.

- GRAMSCI, Antonio (1999), *Cuadernos de la Cárcel* (Edición crítica del Instituto Gramsci, volúmenes 3 y 5), México, D.F., ERA-BUAP.
- HEINZ, Dieterich (2007), *Hugo Chávez y el Socialismo del S, XXI*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- LIU, Henry C.K., “Money Markets and Commodity Markets. Part I: Money Markets - Integrity Deficit Has Its Price”, <http://www.henrykliu.com/page198.html>
- MACCIOCCHI, María-Antonieta (1974), *Pour Gramsci*. Paris, Du Seuil, Collection Points. Sciences Humaines.
- MARTINS, Antonio Martins (2008), “América del Sur: Balance y próximos pasos” en *Revista FORO*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, No 54.
- MIGNOLO, Walter (2007), *La Idea de América Latina, la herida Colonial y la opción decolonial*, Barcelona, Gedisa, 2007
- NEGRI, Antonio & COCCO Giuseppe (2006), *GlobAL Bipoder y luchas en una América Latina Globalizada*, Buenos Aires, Paidós.
- PORTELLI, Hugues (1979), *Gramsci y el Bloque Histórico*, México, Siglo XXI, 1979
- Revista Nueva Sociedad* No 219, enero-febrero de 2009
- SANAHUJA, José Antonio (2008), “Del Regionalismo abierto al regionalismo post-liberal”, *Crisis y Cambio en la integración regional en América Latina* en: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, CRIES, No 7 Año 2008-2009.
- SANTISO, Javier (1988), “¿Realismo Mágico? China e India en América Latina y África” en: *Economía Exterior*, Num. 38, 2006.
- SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Can the Subaltern Speak?*, en *Marxism and the interpreta-*

28 GRAMSCI, Antonio (1999), *Cuadernos de la Cárcel* (Edición crítica del Instituto Gramsci, volúmenes 3 y 5), México, D.F., ERA-BUAP, Vol 5, p. 33.

tion of Culture, ed. Cary Nelson and Lawrence Grossberg. Urbana: University of Illinois Press.

UGARTE, José Manuel (2008), "Entre MERCOSUR y UNASUR: de realidades y ambiciones". En: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, Buenos Aires, CRIES, No 7 Año 2008-2009.

[www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

[www.boliviasoberana.org.blog](http://www.boliviasoberana.org.blog)

[www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org)

[www.henryckliu.com](http://www.henryckliu.com)

ZIBECHI, Raúl (2006), "La interminable crisis del MERCOSUR". En: La Jornada-Fogata 23 de enero de 2006 (Boletín Digital)



*Mural Tianguis*  
Diego Rivera  
1942

# Mirando desde el sur la democracia y el orden global

Miguel Angel Herrera Zgaib<sup>1</sup>

## ¿PREÁMBULO PROMISORIO?

Las nuevas guerras surgen en el contexto de una erosión de la autonomía del Estado y, en ciertos casos extremos, la desintegración del Estado. En concreto, aparecen en el contexto de la erosión del monopolio de la violencia legítima.<sup>2</sup>

Se han dado muchísimos esfuerzos de los países latinoamericanos para armar esquemas de cooperación e integración. Eso es positivo... Yo creo que no sólo Colombia estaría en contra de crear un organismo que reemplazara a la OEA.<sup>3</sup>

Esta reflexión gira en torno a dos asuntos, el que expuso en el libro *La democracia y el orden global* David Held, un reconocido estudioso británico de las relaciones internacionales y la contribución de Mary Kaldor en su escrito *Las nuevas guerras* acerca del inmediato presente de la violencia organizada. Y de otra parte, esta urdimbre, tiene como asunto de interés manifiesto mirar desde el Sur a la democracia y el orden global. Esto es, desde el atalaya renovador del subcontinente latinoamericano, un laboratorio plural y diverso que se extiende entre el sur del Río Grande y el punto más extremo de la Antártida, en las cercanías del Cabo de Hornos y de las Islas Malvinas, hoy, nuevamente objeto de una disputa binacional.

ferio Occidental, en: *El Tiempo*, 24 febrero de 2010, p. 1-10.

Para acoplar y contrastar los dos tópicos ya enunciados, del libro de Held referido tomaré en consideración, de modo principal, la primera parte: las Historias de la democracia: lo viejo y lo nuevo; *La democracia, el Estado-nación y el orden global I, II*; y de la segunda parte aquella titulada *Elaboración y alegato: democracia cosmopolita*. Estos aspectos servirán en el curso del ensayo, para contrastarlos y ponerlos a tono con las novedades reformistas y revolucionarias que en materia de democracia experimenta América Latina.

Es decir, las nuevas realidades sociales, económicas y políticas que la impulsan a rectificar no sólo el discurso internacional del neoliberalismo en retirada, sino al mismo tiempo, a intentar un urgente cambio de rumbo en el tiempo presente. A éste último no pocos lo identifican con la premisa del socialismo del siglo XXI, y la configuración política de la nueva república, que sopesa por supuesto, las recientes experiencias de la Unión Europea, de una parte; y de otra, el más tradicional experimento de la república imperial estadounidense.

La novedad de lo dicho aparece bien expresada por el precipitado que simbolizó la Vigésimo primera Cumbre del Grupo de Río, que reunió en Cancún a los países latinoamericanos y caribeños, sin incluir a Estados Unidos, Canadá y Honduras. Éste último quedó fuera del ejercicio de unidad, porque sufrió un golpe de Estado que depuso al presidente Manuel Zelaya. Desde Cancún ha empezado a perfilarse una nueva organización, que yendo más allá de Unasur otras asociaciones parciales, toma distancia del proyecto de la OEA y de su inmediato antecedente, la Unión Panamericana que culminó su recorrido en Bogotá, en abril de 1948, al tiempo que se desataba la más cruda violencia

en Colombia, teniendo como testigo al mismísimo general Marshall.

Los estatutos de la nueva unión se discutirán hasta la mitad de junio de 2011, cuando tendrá lugar la nueva reunión en Caracas, donde éstos deberán adoptarse. Está claro, de seguir adelante lo decidido por 25 jefes de estado reunidos en Cancún, que esta será una rectificación mayúscula de un camino que pudo comenzar promisoriamente en 1826, cuando Simón Bolívar convocó el Congreso Anfictiónico en Panamá.

Entonces el proyecto fracasó enfrentado a los designios manifiestos del Monroísmo; pero ante todo, debido a las inconsecuencias políticas de los compañeros de viaje americanos, a quienes no entusiasma mucho la equivocada idea de una presidencia imperial. Ahora, la nueva asociación vuelve a dejar por fuera a los Estados Unidos y al Canadá, y en cambio, tiene en el liderazgo a Brasil, México y Venezuela, una tripleta con diversa tonalidad política.

La iniciativa en curso tiene un importante antecedente regional, la reunión de Unasur, en Bariloche. Aquí, Brasil esperaba que concurren Estados Unidos, para definir los efectivos alcances del acuerdo que profundiza la cooperación militar con Colombia, al hacer pública la utilización de siete bases en su territorio. En términos de Laura Gil, pudo haber sido una oportunidad para que el nuevo mandatario estadounidense exhibiera su concepción del llamado poder inteligente, que consiste por supuesto que "otros son persuadidos a hacer lo que no querían porque es de su interés hacerlo".

Tal silencio acompañado de la ausencia estadounidense perfila mejor dos bloques ideológicos, y dos presencias discursivas, una de las cuales tuvo como activo al presidente Hugo

<sup>1</sup> Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia, Director Grupo Presidencialismo y Participación. Correo: maherrera@unal.edu.co, miguel.herrera@transpolitica.org

<sup>2</sup> Mary Kaldor. *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Tusquets. Barcelona, 2001, p. 19.

<sup>3</sup> Arturo Valenzuela, subsecretario para el Hemis-

Chávez, quien divulgó una carta por todos los medios a su alcance desde Bariloche, para decir, que “el imperio norteamericano ha iniciado una contraofensiva anti-histórica y retrógrada”. Y claro, a raíz de esta polémica, a propósito de las bases facilitadas por Colombia, ninguno se atrevió a utilizar como tribuna a la maltrecha OEA, bloqueada por la acción estadounidense en la reciente crisis del golpe de Estado en Honduras, y ahora a las puertas e reelegir como su secretario al chileno José Miguel Insulza, quien ha contrariado en cierta medida los designios del bloque que lidera el gobierno estadounidense.

#### DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN CAPITALISTA

A la política de exclusivismo es preciso oponer un proyecto político alternativo, cosmopolita y de futuro, que sea capaz de superar la división entre global y local; y reconstruir la legitimidad asociada a un sistema de valores incluyente y democrático<sup>4</sup>

Para dar cuenta del asunto de la democracia en los tiempos de la globalización, con una economía mundial en recesión desde el 2008, consideremos las reflexiones desarrolladas por el pensamiento republicano, el liberalismo y el marxismo en su proyección sobre los asuntos globales. Ahora, cuando la interdependencia sustituye a la organización internacional bipolar que duró cuatro décadas, y en medio de una perspectiva que no define una clara alternativa al desorden existente: un hegemon imperial que se tambalea en lo económico con un déficit cada vez más exorbitante, pero que sigue siendo firme y amenazante en lo militar.<sup>5</sup>

4 KALDOR Mary. Las nuevas guerras, p. 26.

5 Así lo muestra su permanencia en Irak, y su

De lo dicho se deriva un examen riguroso de las condiciones de posibilidad de un nuevo orden político mundial, que defina la perenne ecuación paz y guerra; y donde América Latina, a no dudarlo, juega un papel importante, aunque así no aparezca en estas primeras escaramuzas del siglo XXI, donde pareciera estar confinada a ser el traspatio del gobierno estadounidense. La tentación inicial del bloque desarrollado está en que la nueva arquitectura no lo sea tanto, es decir, que armonice, dando cabida una vez más tanto a los principios del constitucionalismo liberal como a la forma de gobierno democrático. Haciendo esquivar la centralidad de lo social, para sopesar cualquier novedad política.

Poco ha importado la debacle más reciente, el terremoto en Haití, en lo fundamental, una nación intervenida por los organismos internacionales, con presencia estadounidense y francesa, que contabiliza un desastre de más de 200.000 víctimas, y varios millones de desplazados, y en este último decenio, una economía de subsistencia miserable. La catástrofe natural puso al descubierto universal esta realidad inexcusable.

Esta era una población que después de Estados Unidos y Francia, en las postrimerías del siglo XVIII, ensayó la primera y más radical revolución, la que rompió el ciclo de las revoluciones burguesas, porque desató también el problema de la esclavitud de los africanos: traídos y vendidos como una mercancía en Las Américas bajo

campaña de escalada militar en Afganistán con el apoyo de sus aliados, en cumplimiento de la orden presidencial impartida por Barack Obama, quien al mismo tiempo insiste en la cercana salida de los Estados Unidos del primer frente de batalla, donde ya parece garantizado el control y el reparto de las reservas petroleras, en la vecindad con Irán, un incómodo pretendido socio advenedizo en el exclusivo club nuclear.

dominio europeo. Haití puso a prueba el sentido de la libertad burguesa, y los límites de la república imperial estadounidense, que orquestada por James Madison, Alexander Hamilton y Thomas Jefferson, nunca fue una democracia que reconociera la centralidad de lo social, su carácter constituyente tout court.<sup>6</sup>

Hoy por hoy, a más de doscientos años de la independencia de Haití, crecen por igual, exponencialmente, el sectarismo político, el racismo, el extremismo de derechas; sí como el separatismo étnico y político en diferentes lugares. La tierra golpeada por las secuelas de una recesión que no termina, y los severos estragos ambientales derivados del calentamiento planetario, que ayer devastaron a Haití, y en estos días a Chile, un modelo de prosperidad neoliberal en el subcontinente, impuesto sobre los hombros de una sangrienta dictadura militar, que muestra las llagas de una cuestión social no resuelta. Los pobres han sufrido allí lo peor del mega-terremoto, y ahora experimentará la transición del gobierno continuado de la concertación, que aplazó la solución a la cuestión social, al control presidencial de una coalición de la derecha populista en cabeza del empresario Sebastián Piñera.

Esta discusión de democracia y globalización desborda las lindes del estado-nación, y bien claro lo tiene también Mary Kaldor, quien está en abierta oposición al exclusivismo. Este proyecto rima con la exigencia de gobernanza supranacional, tal y como la refieren David Held y ella misma, con la expresión de gobierno cos-

6 Esta tercera vía, realmente subversiva, quedó bloqueada desde su nacimiento. Había sido saludada por el jacobino Maximiliano Robespierre, y sepultada por Napoleón, quien envió a las tropas del general Leclercq para aplastarla, sufriendo allí su primera gran derrota, que reveló, por qué dudarlo, el futuro del imperio autoritario.

mopolita, cuya más socorrida resonancia estaba en el corto ensayo de Kant, La Paz Perpetua, que tuvo, conviene recordarlo, una intención abiertamente crítica de la utopía universalista de Bernardin de Saint Pierre. Y su laboratorio era el devenir del segundo ciclo de las revoluciones burguesas, porque el primero había tenido inicio con las experiencias inglesa y holandesa.

De lo que no queda duda es de la urgente necesidad de autonomía para todos los miembros del nuevo orden en construcción. Para conjurar el riesgo cada vez más evidente y creciente, producto de la divergencia que existe entre “quienes resultan afectados por una decisión política y quienes participan en su elaboración...”<sup>7</sup> Tal ha sido el caso repetido de lo que acontece con el Consejo de Seguridad, el privilegiado club de las principales potencias atómicas, quienes deciden sobre lo que es o no posible hacer en materia de paz y guerra entre naciones. Y los resultados catastróficos de sus decisiones en la mayoría de los casos están a la vista.

David Held respondía al desafío de repensar la naturaleza, la forma y el contenido de la política democrática liberal cuando se entrecruzan en un complejo entramado las relaciones y procesos globales, regionales, nacionales y locales. La sola formulación, por una parte, cuestiona los tópicos políticos modernos más socorridos: la autodeterminación nacional, la ciudadanía, el principio de la representación territorial, o las propias formas de control democrático a todos los niveles.

Él trata de pensar en cómo las nociones de democracia y estado se pueden re-articular mediante la idea de un orden legal democrático. La

7 HELD, David (1997). La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. 1a edición. Editorial Paidós. Buenos Aires, p. 16.



posibilidad de construir “un modelo cosmopolita de democracia”<sup>8</sup>. Él lo piensa como un marco razonable, duradero y estable para conducir la política marcada por la diversidad y la pluralidad en ella implicada.

De otra parte, Mary Kaldor revela la otra cara de la moneda, la guerra que demanda democracia radical en la corriente de la globalización capitalista. Al decir ella que “aunque las nuevas guerras estén centradas en África, Europa del Este y Asia, son un fenómeno global, y no sólo por la presencia de redes de comunicación mundiales...Las características de las nuevas guerras que he descrito también se dan en Norteamérica y Europa Occidental...A veces se dice que el mundo industrial desarrollado se está integrando y las regiones más pobres del mundo se están fragmentando. Yo diría que todas las zonas del mundo se caracterizan por una mezcla de integración y fragmentación”.<sup>9</sup>

Claro, aquí la mención a América Latina brilló por su ausencia, pero es evidente, que mucho de lo mismo ocurre entre nosotros, a lo interno de cada uno de los países. Bástenos citar lo que ocurre en las grandes ciudades de Brasil, Argentina, Venezuela y El Salvador, o lo que sigue pasando en países como México, Colombia y Honduras, donde las guerras de diversa índole movilizan a la población civil, legal e ilegalmente, en una confrontación que no termina.

### ¿QUÉ REVELAN LAS HISTORIAS?

Clausewitz no podía haber previsto la asombrosa combinación de producción de masas, política de masas y medios de comunicación, utilizados para la destrucción masiva. No obstante, la guerra en el siglo XX se ha acercado

muchísimo a la noción de guerra absoluta de Clausewitz... En una guerra total, la esfera pública intenta integrar a toda la sociedad y eliminar, en esa forma, la distinción entre lo público y lo privado. De la misma forma empieza a difuminarse la distinción entre lo militar y lo civil, entre combatientes y no combatientes. Mary Kaldor, pp: 42-43.

La existencia de un compromiso generalizado con la democracia es reciente, y coincide casi contemporáneamente, con lo que Samuel Huntington denominó la tercera ola, que arrancó en Europa del sur con la democratización de las dictaduras militares de España, Grecia y Portugal. Hoy las dos primeras naciones siguen sumidas en el problema social aún no resuelto.

Sin embargo, desde la antigua Grecia tanto la teoría como la práctica de la democracia fueron blanco no sólo de la guerra externa, lanzada por Filipo y Alejandro, sino también de la crítica permanente en su interior, de Sócrates, Platón y Aristófanes, hasta su desaparición luego de algo más de 150 años de existencia. Según lo consignó el propio Aristóteles en *Politeia* Atena, un crítico tardío de esta democracia con esclavitud, la solución era el gobierno mixto, juntando oligarquía y democracia, una traducción “adecuada” de la dominación macedónica sobre las derrotadas poleis griegas. Se trataba de gobernar la relación entre los muchos pobres y los pocos ricos oligarcas, con la intercesión de los grupos intermedios, y obtener así la estabilidad ayuna de guerras.

En nuestros días, a raíz del derrumbe del proyecto internacional socialista autoritario, que tuvo su piedra de toque en la caída del muro de Berlín en 1989, y su antecedente más lejano en la masacre del Kronstadt, se difundió la especie del triunfo definitivo de la democracia libe-

ral como el agente único del progreso superior, y Francis Fukuyama fue el más caracterizado evangelista, el San Pablo laico de la globalización capitalista.

Sin embargo, para Held no se escapa que esta especie democrática pasajera vive una tensión permanente entre la esfera de la libertad que marcan los derechos individuales, una versión de los derechos humanos fundamentales, y la accountability pública ejercida sobre las acciones individuales y colectivas. En hegelense, se trata de una contradicción no resuelta que impide que el reino de la libertad burguesa se aclimate en forma definitiva sobre la tierra. Ni se diga en el caso de Kaldor, quien reconoce en el tiempo en que “triumfa” pírricamente el (neo)liberalismo por el contrario, hay una manifestación actual de guerras civiles en lo local, nacional y regional cuyo poder disruptivo de la libertad es inocultable.

Ahora bien, la democracia liberal, con sus contradicciones internas, se cristaliza en el entramado de fuerzas nacionales e internacionales que fungen como bloque hegemónico en el orden capitalista global, esto es, Estados Unidos, la Unión Europea más Japón, claro está, bajo los contrapesos de las Federaciones Rusa, China, India, y un elenco de potencias menores y la emergencia de proyectos regionales. Para este último grupo corresponde destacar y perfilar el caso de América Latina en este año 2010. Cumplimos doscientos años de la primera independencia de la dominación colonial española, francesa e inglesa, porque la separación entre Brasil y Portugal tuvo otras tratativas, empezando por el hecho de hacerse imperio de ultramar por un tiempo.

### ¿QUÉ DEMOCRACIA, Y CUÁL GLOBALIZACIÓN?

Si el imaginario dominante de la humanidad occidental contemporáneo tiene esta característica, el renacimiento del proyecto de autonomía requiere cambios inmensos, un verdadero terremoto, no en términos de violencia física sino en términos de creencias y conductas humanas. Cornelius Castoriadis, ¿Qué Democracia? p: 179.

Al respecto de los nuevos rumbos de la cuarta ola democrática, la que tiene como cresta a las naciones suramericanas, principalmente, echemos una mirada a los llamados modelos de democracia para determinar una genealogía de ésta, y una arqueología de tal saber humano.

El primer experimento democrático es el participativo, donde los polites deciden directamente los asuntos públicos en la Grecia antigua.<sup>10</sup> El segundo es el liberal representativo, donde se hace una unión entre república y derechos democráticos de elección universal, donde el gobierno lo desempeñan funcionarios votados para ser gobernantes, y quienes se comprometen a garantizar el imperio de la ley, sin dejar a un lado, el estado de excepción para resolver situaciones “extraordinarias”.

Igualmente, tenemos el modelo unipartidista de los socialismos de la ex Unión Soviética y las sociedades definidas como democracias populares, que tomó cuerpo desde 1936 con la democracia sin lucha de clases proclamada por Stalin. Este infundio existió en medio de levantamientos y resistencias otarradas de las sociedades civiles contra sus nomenclaturas hasta

8 Ibíd., p. 19

9 KALDOR, Mary. Las nuevas guerras, p. 27

10 HERRERA Zgaib, Miguel Ángel (2000). La participación y la representación política en Occidente. CEJA. Bogotá.

el colapso de 1989, primero, y de la Unión Soviética después. Poco importaron los esfuerzos de *aggiornamento* intentados por Gorbachov para impedirlo, con la política de *perestroika* y *glasnot*, aunque a la postre sirvieron para que este tránsito al capitalismo actual fuera pacífico, pero no menos traumático en lo social.

Volvamos al caso original de la polis ateniense que fue democrática, y entonces era conducida y autogobernada por los *polites*, una suerte de proto- ciudadanos, quienes ejercitaron en Atenas, incluso, una democracia que se turnaba determinadas responsabilidades políticas por sorteo. Así desempeñaba el demos funciones legislativas y judiciales; pero a la vez, esta institución imaginaria de lo político excluyó a las mujeres, los esclavos, los extranjeros, y a los *polites* vencidos en la lucha entre ciudades de la *politeia* democrática, y de las otras formas políticas, mejores y degeneradas.

A la revisión de tal invención democrática acudió Cornelius Castoriadis. Él se hizo la pregunta ¿Qué democracia?<sup>11</sup> Después de haber él cuestionado los determinismos implicados en los saberes del psicoanálisis y el marxismo, convertidos en órdenes constrictores de la libertad y la creación humana.<sup>12</sup> En esos altares “sagrados” se sacrificó la autonomía individual y colectiva en aras de las supuestas mejores causas.

Este cuestionamiento de Castoriadis, Lefort y Morin, entre otros, creció durante la experiencia de la revista “Socialismo o Barbarie”, y tuvo su punto de cierre definitivo a las puertas de la explosión de 1967-1968. Un tiempo de revolu-

ción, dicen algunos,<sup>13</sup> que cubrió prácticamente una década de grandes confrontaciones, cuando la participación radical, la experiencia de la autonomía en las más diversas formas,<sup>14</sup> no sólo en Francia, sino en Italia y Estados Unidos, puso en crisis el modelo de la representación política democrático liberal, y los movimientos sociales tradicionales.<sup>15</sup>

En su escrito, ¿Qué democracia?, Castoriadis desarrolla una detallada operación crítica sobre autores clásicos de la democracia liberal como Alexis de Tocqueville, quien sin embargo, habló de la igualdad de condiciones, pero, qué del poder, se pregunta el comentarista “Lo político es el poder, su adquisición, su ejercicio”.<sup>16</sup> Más adelante, el analista greco-francés establece que, previo, pues, a toda discusión sobre la cuestión democracia directa o “democracia” representativa, constatamos que la democracia actual es cualquier cosa salvo una democracia, ya que la esfera pública/pública es de hecho, una esfera privada, y constituye la propiedad de la oligarquía política y no del cuerpo político”.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Ver al respecto los autonomistas italianos, Antonio Negri, Mario Tronti, y Biffo. Tronti escribió un ensayo muy importante, *Sull'autonomia del político*. Feltrinelli. Milán, 1977. En éste se consignaba lo fundamental de un seminario que Tronti realizó en 1972, después de su más famosa publicación *Operai e capitale*. Einaudi editore, 1966.

<sup>14</sup> Los antecedentes radicales de esta experiencia están en la obra de Guy Debord, y lo que fue luego conocido como el Situacionismo que llegó incluso a constituirse como una Internacional descentrada del modelo que había arrancado con el propio Marx y Bakhtin. Consultar, *Situationist International*. Anthology. Bureau of Public Secrets. Berkeley, 2006.

<sup>15</sup> AURELI, Pier Vittorio (2008). *The Project of Autonomy*. Forum. Princeton Architectural Press. New York, 2008.

<sup>16</sup> CASTORIADIS, ¿Qué democracia?, p. 148.

<sup>17</sup> Óp. Cit., p. 153.

Luego la aproximación al tópico central de la democracia se ubica en el plano de la globalización capitalista, y Castoriadis introduce una discusión sobre la economía del presente. Y nos dice, que “no hay mercado bajo el régimen capitalista, ya que donde existe capitalismo no hay mercado; y donde hay mercado, no puede haber capitalismo... constituye un oligopolio, totalmente imperfecto e irracional”.

Y la conclusión sobre el mercado capitalista es ésta: “la racionalidad de la economía no sería nunca otra cosa que la racionalidad de un sistema de recursos, y el juicio sobre ella está pendiente del juicio sobre la racionalidad de los fines que estos recursos llevan a cabo”.<sup>18</sup> Se requiere por tanto una organización democrática de la economía global. Lo que hoy tenemos es un régimen de oligarquía liberal que proclama como su fetiche el imaginario del progreso, bajo las formas liberal o marxista, “la expansión del consumo de casi cualquier cosa y la expansión autónoma de la tecnología científica, que ocupa el lugar de las creencias religiosas de antaño”.<sup>19</sup>

## LAS DOS REPÚBLICAS

No hace mucho tiempo, en América Latina hubo un debate a propósito de las reformas de segunda generación: las de la primera generación, orientadas a la liberalización, la privatización y la estabilidad ya estaban orientadas... Hoy la inadecuación de las reformas dictadas por la doctrina de Washington es evidente... Tales reformas estaban también sostenidas por el libre mercado.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Óp. cit., p. 172-73.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>20</sup> STIGLITZ, Joseph. *Política y desarrollo en un mundo global*, p. 36.

Roma republicana es conocida porque, a diferencia de Grecia y Atenas, en particular, es creadora de una forma política jurídico novedosa, la República de esencia oligárquica si la comparamos con la democracia griega. Tal invención antigua volvió a potenciarse en el Renacimiento temprano de las repúblicas ciudadanas italianas, a las que dedicó su inteligencia y compromiso Nicolás de Maquiavelo. Para entonces hubo críticas a la virtud cívica, y un reconocimiento especial al papel cumplido también por la fortuna. No en vano, el propio Shakespeare escenificó los idus de marzo, que llevaron al traste el cesarismo, pero que por otra parte dieron paso a la invención de la primera república imperial en cabeza de César Augusto.

No sólo desde Aristóteles mismo, sino como fruto de las teorizaciones de Polibio sobre la experiencia romana, se volvió a insistir en la construcción de sistemas de gobierno híbridos. Pero esto no duró mucho, y el *homo politicus* fue sustituido por el *homo credens*, el creyente que caracterizó al orden teocrático medioeval, y así duró hasta el siglo XVI, cuando se produce un cuestionamiento por los teóricos liberales que condujo a los conceptos de soberanía y estado político. Ahora bien, el republicanismo renacentista defendía el autogobierno de la comunidad política. Y para Maquiavelo quedaba claro que los ciudadanos no eran más súbditos obedientes de los reyes y déspotas. Era un ejército de libres que se dejaba cortejar por las promesas de acción en cabeza de los *condottieri*.

El liberalismo y su posterior injerto democrático sólo se estructuró lentamente a partir, sobre todo de las experiencias de la revolución inglesa y holandesa primero, que fueron de corta duración; y después empezó a consolidarse con la República americana, que logró superar

la caótica fase de la Confederación, y proyectar un gobierno federal.

En no poco contribuyeron a esclarecer este primer rumbo republicano las reflexiones de James Madison, así como el liberalismo de Jeremy Bentham, y las contribuciones socializantes de John Stuart Mill. En Madison el gobierno representativo resolvía los males inducidos por la intolerancia, injusticia e inestabilidad de la democracia griega antigua. Era necesario darle forma un orden en el que los individuos persigan sus intereses protegidos por sus derechos.

A la postre, aquella era la versión reglada del Estado de seguridad, que reconocía John Keane en la formulación del propio Thomas Hobbes. Con todo, sabido es que Bentham defendía en el siglo XIX un modelo de democracia representativa, y en las repúblicas americanas hubo culto por su prédica donde el Estado obra como una especie de juez o árbitro que puede intervenir en casos especiales con todo su poder.<sup>21</sup>

Hasta los siglos XVII y XVIII, la democracia exigía la presencia activa de los ciudadanos en sitios públicos de modo incidental. En el siglo XIX la democracia resultaba de la reunión de los ciudadanos en asambleas y otros sitios para el efecto, y ambas, otra especie, la democracia representativa liberal las transformó en "gobierno responsable y factible, potencialmente estable".<sup>22</sup>

Por último, la democracia liberal y neoliberal, hoy en crisis, es aquella donde la ciudadanía ampliada selecciona mediante el voto en elecciones libres y regulares a quienes tomarán las decisiones que vinculan al conjunto de la comunidad política de los individuos iguales en su libertad. Ahora bien, la consolidación de

esta especie de democracia es un fenómeno del siglo XX.

En las condiciones del presente de América Latina, la crisis de la democracia liberal, en consonancia con la reinserción de estos países en el ajedrez de la globalización capitalista, ha reconducido a pensar en su raíz a la comunidad política republicana consagrada en la mayoría de las constituciones americanas. Así es que, con el triunfo de agrupaciones y movimientos políticos que se proclaman de izquierda. Ha aparecido la urgencia de refundar la república en tanto forma de comunidad política democrática, que no excluye sino que incorpora la cuestión social.

Bajo el credo de un nuevo socialismo, la democracia ha ocupado la escena, y los procesos constitucionales y constituyentes han acompañado la llegada de los outsiders de la política tradicional. Se ha popularizado el llamado ejercicio de la anti-política,<sup>23</sup> que ha tenido un movimiento pendular, que se ha movido de los ejercicios de la derecha recalitrante al estilo de Fujimori y Fernando Collor de Mello, el uno exitoso y el otro sometido pronto a juicio político por corrupción, para ser reemplazado por un reformista neoliberal exitoso, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), durante su primer mandato.

América Latina venía del tiempo de las dictaduras y ensayaba de diversas formas las transiciones democráticas, y luego de la denominada década perdida, que empieza con el colapso petrolero de México, se problematiza la idea de la consolidación democrática, porque la brecha

23 Revisar al respecto las reflexiones hechas por el sociólogo y filósofo boliviano René Antonio Mayorga, en su libro dedicado a la Antipolítica y el Neopopulismo en Suramérica.

social no sólo subsistía en la mayoría de estos países sino que se ampliaba.

Ahora se producía una discordancia notable entre la vieja política y la nueva economía, decía el estudioso Francisco Panizza, crítico, además de la categoría de democracia delegativa acuñada por el analista argentino Guillermo O'Donnell, exiliado en los Estados Unidos, estudioso de los autoritarismo burocrático del Cono Sur, y ahora analista del errático rumbo de las transiciones.<sup>24</sup>

Sin embargo, Panizza cerraba su ensayo relacionando modernización política y económica, en torno a tres hipótesis que pueden fijar el rumbo posible de la otra república, la que abandona el modelo autoritario, y se ensaya como república social. La primera hipótesis plantea que la modernización económica traerá consigo a la política, será su atractor indiscutible. La segunda deposita el peso en la cultura política como remedio, que pase del corporativismo de herencia colonial religiosa a la democracia liberal, luego de la crisis de los populismos y neopopulismos padecidos.<sup>25</sup>

Y la tercera es neo-dualista porque se aferra en la modernización, pero a la vez reconoce que hay una división entre el sector formal e informal de la economía latinoamericana. El último sigue siendo el reservorio del atraso, su peso muerto. Francisco Panizza es proclive a una fórmula ecléctica, que le da tiempo al tiempo para que las tres se ajusten,<sup>26</sup> para concluir que "las rela-

24 O'DONNELL, Guillermo (1996). "Illusions about Consolidation", en: *Journal of Democracy* 7/2, 4/1996, p. 34-51 [versión española: "Ilusiones sobre la consolidación", en Nueva Sociedad núm. 144, 7-8/1996, p. 70-89].

25 BADIE, Bertrand (1993), Hermet Guy. Política Comparada. FCE, México.

26 PANIZZA, Francisco. Más allá de la democracia delegativa.

ciones entre la política y la modernización económica son mucho más abiertas de lo que tanto la teoría de la modernización como el modelo de la democracia delegativa han postulado."<sup>27</sup>

## MÁS ALLÁ DE MARX Y DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA

Para Marx y Engels y la tradición que ellos inauguran, "la existencia formal de ciertas libertades es de escaso valor si no pueden ser ejercidas en la práctica", porque su potencial liberador está conculcado por las desigualdades de clase realmente existentes. Para los marxistas el liberalismo es incapaz de cumplir sus promesas. Sin embargo, este modelo también consagró, según Bobbio la libertad de protestar y de reforma. En verdad, según Alex Callinicos estas democracias lo que en serio promueven es la existencia y reproducción de una democracia pasiva. De ahí que Marx hubiese propuesto examinar la estructura de comunas, que iban construyendo un entramado ascendente, y donde los delegados están obligados a la voluntad de sus electores, tal y como ocurrió en la experiencia de la Comuna de París.

En el modelo marxista-leninista que sigue la experiencia de construir la democracia exige la existencia de un liderazgo profesional que se agencia a través de un partido que ha de crear las condiciones tanto para el socialismo como para el comunismo. Este ejercicio se ensayó de modo primigenio en la creación espontánea de los soviets durante la revolución, y años después durante la era Gorbachov se impulsó esta iniciativa apoyándola de modo simbólico.

Sin embargo en las democracias industriales actuales, caracterizadas por una alta

27 Óp. cit., p. 183-185.

21 Ibíd., p. 31.

22 Ibíd., p. 32.

diferenciación social, económica y política la propuesta democrática viable requiere más modificaciones. Y en particular, David Held destaca una estructura impersonal de poder público y una diversidad de centros de poder dentro y fuera del Estado.<sup>28</sup>

Unos y otros principios tienen que ser efectivos, para que la democracia tenga alcance sobre los asuntos sociales y económicos, y el hecho que la democracia hoy se extiende más allá del Estado.

En la globalización la relación entre gobernantes y gobernados en términos de accountability es un problema fundamental. Según Macpherson es requisito en la perspectiva republicana mayor transparencia e inteligibilidad en la realización de los deseos y necesidades de los gobernados. Pero, hoy tales cometidos son interceptados por la interconexión global regional.

Por ejemplo, la decisión de aumentar las tasas de interés, a menudo pensada como nacional, no hay duda que puede afectar a otros países e inducir cambios en ellos. Las propias decisiones de entidades como la CE, la OTAN, el FMI afectan las decisiones posibles de las mayorías nacionales. Hoy, en suma, ya no es posible pensar en la teoría democrática las relaciones entre gobernantes y gobernados como simétricas.<sup>29</sup>

Hoy, apelando a Wallerstein, es verdad que la política tanto nacional como internacional están entrelazadas. Ahora tenemos una estructura de interdependencia e interpenetración, tal y como lo registra Gurevitch. Aunque esto ya se vislumbraba en las discusiones del siglo XVIII con Calliérés. Tenemos extensas urdimbres re-

gionales y globales. La gente, las comunidades y las sociedades están interconectadas con rapidez extrema.

La globalización es una acción a distancia, dice Anthony Giddens, e implica dos fenómenos: muchas cadenas de actividad de todos los órdenes son globales, a la par con una intensificación de la interacción e interconexión dentro entre los Estados y sociedades. El destino de la democracia y el Estado-nación afrontan nuevas dificultades. La agenda implica el estudio de la articulación de las estructuras y procesos del sistema global.

En resumen, Held aboga porque "el concepto de autoridad o poder político legítimo debe ser desligado de su tradicional asociación con los Estados y los límites nacionales fijos. Es necesario tomar en cuenta un derecho democrático cosmopolita. Es requisito una democracia cosmopolita internacional." En esa búsqueda es necesaria una crítica al modelo de la teoría de los sistemas mundiales de los proyectos neomarxistas, porque desatendió algunos temas, en particular, la autonomía relativa del Estado, que hace que el sistema de Estados global tenga su propia lógica, y no es un simple epifenómeno. De ahí que sea conveniente atender a Tilly, Skocpol y Zolberg.

La literatura tradicional también está limitada, porque no involucra ningún análisis del sistema global, por lo que la tarea es ir más allá de los marcos exógenos y endógenos conocidos.

Imperio: el Estado nación y el orden global

El centro de esta reflexión que abarca dos partes, pone en cuestión el alcance de la autoridad soberana del Estado. El análisis primero se centra en las disyuntivas externas, asumiendo que la soberanía es la autoridad política de una

comunidad. La soberanía tiene así dos aspectos, uno interno y otro externo.

En lo internacional, el supuesto es que no existe una autoridad última más allá del Estado, y es distinta de la autonomía estatal, esto es, la capacidad de los encargados y las agencias del Estado para poner en marcha sus preferencias políticas sin colaboración o cooperación internacional necesarias. En resumen, la soberanía es el derecho del Estado a gobernar sobre un territorio, y la autonomía denota el poder real con que cuenta un Estado para articular y llevar adelante sus metas de forma independiente.<sup>30</sup>

Pero, a la luz de la globalización esto ya no es posible, en el marco de las redes regionales y globales. Primero a través de los desarrollos del Derecho Internacional, en particular lo que tiene que ver con la Declaración Universal de los D.H (1948), La Convención Europea (1950), que buscó la sanción colectiva de algunos de los derechos de la Declaración Universal. Así se puede apelar hoy tanto a la Comisión Europea de D.H. como al Tribunal Europeo. Los pilares que antes defendían la autonomía y la soberanía hoy han sido cuestionados por las cortes occidentales. No basta que el Estado reivindique para sí el poder público.

La Convención Europea sobre D.H. relaciona democracia con legitimidad estatal. Hoy se habla también de patrimonio común para establecer un orden legal basado en la cooperación y la equidad. Tal es el caso por ejemplo de la Declaración de Río (1993), que habla de una sociedad global nueva y equitativa.

Otro nivel de complejidad creciente en relación con el cuestionamiento de la centralidad del poder de los Estados tiene que ver con el

proceso de elaboración de las decisiones políticas. Hoy existen los regímenes internacionales y las organizaciones internacionales. Por ejemplo tenemos la UPU, la UIT, la OMM, y también están el BM, el FMI, UNESCO, y la ONU misma. Aparece claro por ejemplo la cuestión política en materias que trata el FMI y el propio BM, que promueve el desarrollo planetario. La condicionalidad que establecen se extiende ya a las exigencias mismas del buen gobierno de las naciones.

De otra parte, la UE también ayuda al entendimiento de los niveles de injerencia de las organizaciones internacionales que exigen un mínimo de accountability democrática nacional, y las disputas que ocurran pueden referirse al Tribunal Europeo de Justicia. También se ha consagrado la subsidiariedad después de Maastricht, y así dentro de la UE es claro ya que la soberanía está dividida como poder indivisible, ilimitado, exclusivo y perpetuo.

#### LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA

Igual conviene aclarar que un Estado en la jerarquía de poder global se encuentra restringido sobre el tipo de políticas exteriores y de defensa que pretenda implementar, porque está limitado dentro del sistema internacional de relaciones de poder, como lo reconocen Mary Kaldor y Richard Falk, para citar apenas a dos prestantes teóricos.

Los acuerdos en materia de seguridad colectiva y las estructuras de alianzas que interrogan acerca de la soberanía y la autonomía no terminan aquí. Hoy por hoy existe aún el dilema de la inseguridad que engendra en su búsqueda más inseguridad, puesto que tiene que ver con la administración del poder militar. Las decisio-

28 *Ibid.*, p. 39.  
29 *Óp. cit.*, p. 39.

30 *Ibid.*, p. 130.

nes de un Estado afectan a los demás, y ya no sirven más las distinciones simplistas amigo/enemigo. Después del mundo bipolar está claro que la lógica implícita en la seguridad del Estado crea un ciclo de violencia y preparación para ella que contravienen la búsqueda elemental de una paz duradera.

La regionalización y la globalización expandieron las responsabilidades de las democracias liberales y afectaron la identidad nacional a raíz de la globalización de la cultura. Tal es el caso protuberante del impacto producido por los medios de comunicación modernos, que ha permitido el estiramiento literal de la actividad social, política y económica en el planeta interconectado. Los grupos e individuos acceden sin dificultad a diversos ambientes sociales y físicos antes vedados, y son expuestos a sus influencias.

Las etnohistorias de cada comunidad nacional o los pueblos están bien enraizadas como para ser extinguidas, pero sí las habilitan para participar en entornos diversos al propio, y así se alteran las percepciones de la cotidianidad que rebasan fronteras y alteran sin dudar las condiciones ambientales de los estados-nación. Ya no pocos hablan de la emergencia de una sociedad civil global como en los casos de Kaldor y Falk.

Ahora bien, la conciencia del otro no garantiza el acuerdo intersubjetivo, como se ha vivido con el dramático episodio de Salman Rusdhie y sus Versos Satánicos que produjeron la ira santa del Ayatollah Khomeini. Las nuevas redes de tecnología e información impactan en lo interno y lo externo de los procesos sociales, nacionales, regionales y locales.

No se llega todavía a hablar con seriedad de la emergencia de una cultura global sin em-

bargo, el espacio cultural estatal sí está siendo rearticulado. Pero, según el estudioso de la cultura, Stuart Hall, es indudable que las industrias culturales de Occidente dominan las redes globales.<sup>31</sup> Las redes mediáticas están vinculadas con los circuitos globales de producción y circulación económica, y ahora se trata de encarar en esta última parte del diagnóstico la economía mundial.

Que los procesos económicos están en cabeza de las compañías multinacionales, y las CMN organizan su quehacer en un escenario regional o global, a la vez que se apoyan en las nuevas tecnologías basándose en la movilidad de las unidades económicas, característico del posfordismo. De ese modo sacan el mayor provecho de las asimetrías productivas y comerciales de la economía mundial.

De otra parte, el sector financiero rinde utilidades, y sufre los más grandes descabros, apoyado en los cambios tecnológicos y sus nuevos instrumentos financieros, para incidir en un mercado financiero global único con todos sus peligros como está probado en la crisis de 2008/9, con la debacle de las hipotecas subprime. Y en este nuevo escenario los controles nacionales perdieron su funcionalidad esencial, y los monopolios a tal escala perdieron la significación de antaño. En cambio han crecido las corporaciones transnacionales.

La globalización pulverizó antiguas estrategias económicas, y los gobiernos nacionales tienen dificultades crecientes para intervenir con eficacia en los controles del capital y la operación de los mercados financieros como se acaba de probar. La internacionalización erosionó

<sup>31</sup> Óp. cit., p. 159.

la capacidad del Estado-nación para garantizar su presente y futuro democráticos.

Hay una notable disminución de la autonomía en materia de economía política, lo cual es peor para los países en vía de desarrollo, los más marginales y débiles en el orden global capitalista.

Resumiendo, las cinco disyuntivas que trazó David Held, derecho, comunidad política, seguridad, identidad y economía permiten aclarar y redefinir la arquitectura del poder político de los Estados-nación, para mostrar que la erosión de la soberanía y la autonomía son indiscutibles hoy. De esto se desprende un nuevo contexto para pensar la política, la urgencia de una nueva ciencia de la democracia.

Se trata entonces de reconocer tres elementos: los procesos de interconexión desafían las facultades regulatorias en ciertas esferas; la interconexión entre lo regional y lo global altera la naturaleza y la dinámica de los sistemas políticos nacionales; y las identidades nacionales se remodelan y reavivan en estos procesos contradictorios e intensos.

Es necesario entonces imaginar con Bull, nos dice Held, un sistema internacional, yo diría global, para ser consecuentes que sea una suerte de equivalencia con la que existía en la Europa Cristiana de la Edad media. Esto es una forma de organización política universal, que evite el riesgo de una concentración inaudita de poder propio de un posible gobierno mundial.

¿Cuál sería el equivalente, por ejemplo, de un sistema de soberanías divididas? El anarquismo que han celebrado los realistas y neorrealistas del pasado moderno. Se requiere pensar una nueva forma de accountability y de igual modo nuevos cimientos democráticos en el plano interno y global. El panorama actual,

sin embargo, es híbrido, por un lado persiste el sistema de los estados-nación, y a la vez emerge en paralelo una pluralidad de estructuras de poder y autoridad con poca o casi nula accountability.<sup>32</sup>

Se requiere una nueva concepción planetaria de la democracia, que tenga en cuenta la dimensión y temporalidad de lo gloCal y sus entrelazamientos nacionales y regionales, y esto es el asunto que trata la última parte del libro que se refiere a continuación.

La primera exigencia para este nuevo constructo democrático es su accountability de la economía a la política, nos señala de entrada David Held. Para ello deben tenerse en cuenta las fronteras, para controlar por tanto los flujos financieros como las formas de comunicación; repensar el papel de las agencias regulatorias, por último, reformar la articulación de las instituciones políticas con las organizaciones de la economía y la sociedad civil, bajo reglas compatibles con la democracia.

Un primer paso práctico lo podría dar el sistema de la ONU, tomando a la Asamblea General como fuente legítima de derecho internacional; y cada estado sería igual formalmente dentro del sistema de la ONU, pero sería un modelo de gobierno estado céntrico, y hay que tener en cuenta el desmoronamiento real del modelo pactado en Westfalia.

Es necesario un modelo de geo-gobierno alternativo que tome en cuenta lo ya expuesto, esto es, un modelo cosmopolita de democracia, con base en un derecho democrático que defina los modos de interacción y las disputas, lo

<sup>32</sup> ACKERMAN, John. "Estructura institucional para la accountability: lecciones internacionales y reformas futuras", Serie: Cultura de la accountability. México, en <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rcg.pdf>.



cual conducirá a crear un poder legislativo y ejecutivo transnacional, que resulte efectivo en lo regional y lo global.

A partir de lo dicho se garantiza la defensa de la autodeterminación, y una estructura común de acción política y preservación del bien democrático; se establecen determinados principios de justicia social que permitan una explotación de los recursos sin desmedro de la democracia; la fuerza se mantiene como última ratio, agotadas todas las instancias de negociación. Y las personas no pierden su posibilidad de participación en los asuntos que los afecten, en un ejercicio casi pleno de la ciudadanía global, desde lo local hasta lo global.

Se requiere igualmente crear una asamblea democrática internacional, a través de una convención constitucional internacional con el uso e implementación del derecho democrático cosmopolita. El bien democrático sería la referencia para la elaboración de la política pública, y la autonomía individual y colectiva que funda la libertad no tendría por soporte el poder coercitivo ni la propiedad privada. En suma, el principio liberal moderno tiene que reformularse, esto implica entre otras cosas reducir el poder en cabeza de las corporaciones transnacionales.

Por último conviene fijar unos objetivos a corto y largo plazo, como una dirección del cambio posible que toca con la comunidad política/gobierno, la economía/sociedad civil, que no exigen una integración política y cultural basada en la homogeneidad, sino que las entidades nacionales, étnicas, culturales y sociales son respetadas. Se desechan tanto la coerción como la hegemonía, en el sentido que la entendía Hans Morgenthau; se reclama en cambio una tolerancia mutua, desarrollo y accountability horizontal y social.

Se trata igualmente, de erosionar de una vez por todas las divisiones geopolíticas que dominaron entre 1945-1989, a través de nuevas reglas y procedimientos que traduzcan los principios democráticos jamás ensayados, pero hay riesgos y peligros para hacer viable un orden democrático transnacional, más allá de los particularismos propios de naciones y estados.

Para lo cual han de resolverse falsas disyuntivas del tipo globalización vs. diversidad; constitucionalismo y acción política; jerarquía de poderes estatales y globalización; factibilidad y ambición política; democracia participativa y representativa; gobierno desde arriba y participación desde abajo. Se trata de ensayar, lo que Held denomina una utopía realista afrontando las cosas como son, sin que quede aquella atrapada en lo que pasó, y el centro de esta revolución gradual es la autonomía, que reclama más un nuevo entendimiento político antes que un orden jurídico democrático global.

Digresiones provisionales acerca de la democracia y el orden global.

Visto el conjunto de la temática abordada por David Held, y los principios y categorías implicados en su reflexión resalta de modo notable la presencia de un proyecto jurídico y político que renueva una lectura socialista liberal del orden global de la dominación y la exclusión capitalista tal y como lo conocemos. Es una versión que en parte hace causa común con una suerte de tercera vía que se hacía eco de los postulados sociológicos defendidos por Anthony Giddens, y que en parte guarda silencio sobre el neoliberalismo en ello implicado. De otra parte, aunque al final lo haga explícito, la idea es que la política aparezca subordinada a la conformación de un orden jurídico internacional democrático,

que bien nos recuerda lo hecho y lo pensado por Hans Kelsen cincuenta años atrás.

La idea de un gobierno cosmopolita se debate en una encrucijada que para el tiempo en que el libro fue escrito dejaba márgenes para un desarrollo democrático posible sin que la impronta de la guerra total afectara su utopía realista. Hoy la ecuación en materia de relaciones globales se completa con una polaridad en términos de guerra y democracia, que definen de mejor modo Negri y Hardt, quienes nos hablan de la era del Imperio, en que las lógicas anteriores de dominación y exclusión exacerbaban las relaciones entre el capital socializado y el trabajo común.

Por supuesto que la alternativa a la guerra planetaria no es otra que la democracia, pero está sigue en apariencia presa de la estructura de los estados-nación, sin que emerja con claridad la democracia de los muchos y en cabeza de la ciudadanía global, ésta es y sigue siendo subsidiaria de los estados nación que han de ser preservados al lado de las transnacionales. Para preservar y garantizar la viabilidad del capitalismo global.

En lugar de proponer una utopía realista, quizás convenga proponer una disutopía constituyente radical, donde la participación y la decisión colectiva sobre lo colectivo sea la impronta partiendo de los niveles locales a los globales, y donde la representación política sea anclada a ésta. De otra parte se trata de liberarnos del socialismo y el comunismo del capital, es decir, del fordismo y el posfordismo como formas de acumulación capitalista. Se trata en cambio de proponer e implementar una gestión de lo común en cabeza de los muchos, que potencie la emergencia de una ciudadanía planetaria sin excluir las peculiaridades que no impliquen sub-

ordinación, explotación y dominación del otro, plural y singular.

Y claro, no se trata de pasar a la democracia radical y a la construcción de lo común de un salto. Es necesario definir este tiempo como el de la transición democrática, sin desconocer el punto de partida. Pero esta transición tiene que recordar las lecciones de Thomas Jefferson, esto es preservar el poder constituyente, la potencia de las multitudes, de la ciudadanía que no puede renunciar incluso al uso de la rebelión para preservar la marcha democrática, sin caer de nuevo en los modelos neo-hobbesiano y lockeano de revolución pasiva que reprograman el orden global capitalista. Se trata en cambio de pensar y actuar la democracia como gobierno absoluto, en el sentido spinozista, la democracia como procedimiento absoluto.

Para dirimir los conflictos construir las nuevas normas. Garantizar la producción y reproducción de la vida individual y colectiva sin afectar la autonomía como fundamento de libertad. Aceptar e incentivar la diversidad de los proyectos de vida, sin introducir rutinas ni homogeneidades sospechosas que devienen nuevas formas de control y disciplinamiento.

Se trata de aceptar el desafío de construir el escenario posible para una bio-sociedad global. Regida por un gobierno democrático sin formas estatales soberanas dedicadas al ejercicio discrecional de la excepción como regla insuperable. Al servicio de la recuperación y reinención de lo común como la última ratio de esta transición democrática planetaria cuyo sujeto son las multitudes globales dispuestas a desplegar la productividad del trabajo sin la explotación, el deseo y la imaginación de nuevos mundos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ACKERMAN, John. "Estructura institucional para la accountability: lecciones internacionales y reformas futuras". Serie: Cultura de la accountability. México, en: <http://www.asf.gob.mx/pags/archivos/Src/Rc9.pdf>.
- AURELI, Pier Vittorio (2008), *The Project of Autonomy*. Forum. Princeton Architectural Press. New York.
- BADIE, Bertrand, Hermet Guy (1993), *Política Comparada*. FCE, México.
- CASTORIADIS, Cornelius (2005), *¿Qué democracia?* en: *Figuras de lo pensable*. FCE, Buenos Aires, 2005.
- CASTORIADIS, Cornelius (1975), *La institución imaginaria de la sociedad*. Éditions du Seuil. París, 1975.
- HELD, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. 1a edición. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- HERRERA Zgaib, Miguel Ángel (2000), *La participación y la representación política en Occidente*. CEJA. Bogotá.
- KALDOR, Mary (2001). *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*. Tusquets editores. Barcelona.
- O'DONNELL, Guillermo (2006), "Illusions about Consolidation", en: *Journal of Democracy* 7/2, 4/1996, p. 34-51 [version español: "Ilusiones sobre la consolidación", en *Nueva Sociedad* núm. 144, 7-8/1996, p. 70-89].
- TRONTI, Mario (1997), *Sull' autonomia del político*. Feltrinelli. Milán.
- TRONTI, Mario (1966), *Operai e capitale*. Einaudi Editore.
- Situationist International. Anthology. Revised and Expanded Edition*. Edited and translated by Ken Knabb. Bureau of Public Secrets. Berkeley, 2006.



*Muchacha mestiza*  
Eduardo Kingman  
1991

El pulgarcito y el gigante: el actual estado de la cooperación sur-sur entre el salvador y brasil

# O pequeno polegar e o gigante: o estado atual da cooperação sul-sul entre El Salvador e Brasil

Aleksander Aguilar<sup>1</sup>  
Juliana Vitorino<sup>2</sup>

## RESUMO

*Durante as últimas cinco décadas, a Cooperação Sul-Sul consolidou-se como modalidade dentro da Cooperação Internacional. O Brasil, além de ter ganhado importância e influência em diferentes áreas da arena internacional nos últimos anos, é um dos principais países que protagonizam esta etapa de auge da cooperação sul-sul. Na observação das relações bilaterais entre Brasil e El Salvador é singular perceber os novos laços estabelecidos através da aproximação entre os presidentes de ambos os países, bem como as possíveis implicações desta relação especial para o fortalecimento e o impulso da cooperação entre as nações. A aproximação entre Brasil e El Salvador passa por declarações explícitas de apoio de ambos os chefes de Estado, incremento formal da cooperação para o desenvolvimento e o alinhamento, cada vez mais evidente, a um modelo de gestão. Esta conexão entre essas nações, atualmente, mais forte do que nunca, não tem nada de casual, mas de estratégico.*

*Palavras-chave: Brasil; El Salvador; Relações Internacionais; Cooperação Sul-Sul*

## RESUMEN

*Durante las últimas cinco décadas, la Cooperación Sur-Sur se ha consolidado como modalidad dentro de la Cooperación Internacional. Brasil, además de haber ganado importancia e influencia en diferentes áreas de la arena internacional en los últimos años, es uno de los principales países que protagonizan esta etapa de auge de la Cooperación Sur-Sur. En la observación de las relaciones bilaterales entre Brasil y El Salvador es singular percibir los nuevos lazos establecidos a través del acercamiento entre los dos presidentes y sus partidos, bien como las posibles implicaciones de esta relación especial para el fortalecimiento y el impulso de la cooperación entre las dos naciones. El acercamiento entre Brasil y El Salvador pasa por declaraciones explícitas de apoyo entre ambos jefes de estado, incremento formal de la cooperación al desarrollo, y el lineamiento de modelo de gestión cada vez más evidente. Y esta conexión entre Brasil y El Salvador – actualmente más fuerte que nunca – no tiene nada de casual, sino estratégica.*

*Palabras-clave: Brasil; El Salvador; Relaciones Internacionales; Cooperación sur-sur.*

## INTRODUÇÃO

Brasil e El Salvador, no imaginário popular de curto alcance, são países cujas semelhanças limitam-se à localização no mesmo continente latino-americano. Com geografias e povos nativos de diferentes origens, formação étnica e hábitos culturais distantes e colonizados por potências imperialistas diferentes, que lhes deram línguas e histórias separadas, a principal semelhança parece centrar-se no próprio

contraste que lhes confere, respectivamente, o título de maior e menor Estado em extensão territorial da América Latina.

Ademais – e especificamente – na observação das relações bilaterais entre os dois Estados, é singular perceber os novos laços estabelecidos através da proximidade entre os dois presidentes e seus respectivos partidos, bem como as possíveis implicações desta relação especial para o fortalecimento e impulso da cooperação entre as duas nações.

De maneira geral, Brasil e El Salvador têm semelhanças históricas em sua formação como Estados independentes. Tais semelhanças estão marcadas, basicamente, pelas decisões de manutenção de um status quo elitista, pela concentração de poder e riqueza e pela exclusão de

<sup>1</sup> É brasileiro-salvadorenho, bacharel em Comunicação Social, com ênfase em Jornalismo, pela Universidade Católica Pelotas, Licenciado em Letras pela Universidade Federal de Pelotas e mestre em Estudos Internacionais pela Universitat de Barcelona. antular@hotmail.com

<sup>2</sup> É brasileira, bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada do Recife e mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco, bolsista CAPES/Propesq. ju.vitorino@gmail.com

grandes camadas da população dos processos decisórios.

Isto fez com que em El Salvador, à sua condição de vulnerabilidade social, somem-se taxas de violência aterradoras que colocam o país entre os mais perigosos do mundo. Neste mesmo sentido, também na sociedade brasileira persiste uma enorme desigualdade social que afeta a segurança no país e cria obstáculos para seu desenvolvimento.

No entanto, os ritmos e as idiosincrasias de suas histórias de opressão, bem como das reações contra ela, são diferentes. Em 1980, quando em El Salvador, finalmente, as cinco organizações que conformaram o exército guerrilheiro da Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) unificaram-se, dando início à guerra civil no país, no Brasil começava o lento processo de democratização e de construção da institucionalidade, marcada pelo nascimento do Partido dos Trabalhadores (PT).

Os dois grupos políticos estão hoje no poder em seus países através da via político-eleitoral. Várias de suas lideranças são as mesmas que, outrora, foram perseguidas pelo Estado e enfrentaram torturas e prisões há pouco mais de vinte anos.

O atual presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva e o salvadorenho, Maurício Funes, mantêm uma amizade de vários anos. Funes foi apresentado a Lula por sua atual esposa, a brasileira naturalizada salvadorenha, Vanda Pignato, militante fundadora do PT e uma das principais organizadoras da Secretaria de Relações Internacionais do partido. Pignato é, hoje, primeira dama e secretária de inclusão social de El Salvador.

O governo Funes tornou explícito e oficial que a gestão Lula é seu modelo de governo.

As relações entre os dois países fortaleceram-se ativamente nas áreas político-econômicas e, fundamentalmente, de cooperação ao desenvolvimento.

### A MODALIDADE SUL-SUL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Durante as últimas cinco décadas, a Cooperação Sul-Sul consolidou-se como modalidade dentro da Cooperação Internacional. Muitos países adotaram ações que se converteram em estratégias para avançar em seu processo de desenvolvimento. Uma das tendências mais significativas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento é a atuação de uma série de países de renda média que, mantendo sua posição de receptores de fundos da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), criaram suas próprias agências de cooperação e implementaram projetos de assistência técnica e intercâmbio de experiências.

A Ibero-américa tem se afirmado como um ator chave no incremento que a cooperação sul-sul tem experimentado. E também mantém-se muito ativa no âmbito da cooperação triangular. As ações registradas sob esta última modalidade têm se servido, fundamentalmente, do apoio financeiro do Japão e da Alemanha; e, em menor medida, da França, Suécia, Bélgica e Espanha. Durante o ano de 2007, os dezenove países ibero-americanos classificados como renda média intercambiaram 1480 ações de cooperação horizontal bilateral, uma das modalidades sob a qual se executa a cooperação sul-sul.<sup>3</sup>

No quadro abaixo é possível constatar que, no âmbito da cooperação internacional (de mo-

3 SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA (2008). II Informe sobre la cooperación sur-sur en iberoamérica. Estudios SEGIB n. 3, Madrid, p. 7. Disponible en [http://www.segib.org/documentos/esp/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF). Último acceso em 29 agosto 2010.

dalidade horizontal bilateral) na Ibero-américa, o Brasil figura entre os países que mais doam e El Salvador entre os que mais recebem:<sup>4 5</sup>

TABELA 1

Países que mais ativamente têm transferido capacidades a outros parceiros ibero-americanos*:	
Cuba	45%
México	15%
Argentina, Chile e Venezuela	30%
Colômbia e Brasil	10%

\*Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Geral Ibero-americana<sup>4</sup>.

TABELA 2

Países que exercem, mais freqüentemente, o papel de receptor*:	
Venezuela	Um terço do total das ações registradas como recebidas
El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras	Mais de 20%
Equador, Bolívia e Peru	Cerca de 20%

\*Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Geral Ibero-americana<sup>5</sup>.

As ações de cooperação horizontal bilateral têm sido divididas de um modo praticamente proporcional entre as três grandes áreas de atividade de cooperação: social, econômica e outras, aglutinando nesta última categoria aquelas ações de cooperação não classificadas dentro do que é considerado, estritamente, sócio-econômico. É dizer, a maioria das ações concentra-se nas áreas da educação e saúde; agricultura, geração e abastecimento de ener-

4 Idem, p.105

5 Idem, p.105.

gia, fortalecimento institucional e preservação do meio ambiente<sup>6</sup>.

O nascimento da cooperação sul-sul, segundo especialistas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem como ano de referência 1954, ano em que se registrou a primeira ação de cooperação caracterizada pelo intercâmbio entre países em desenvolvimento. Foi quando a Tailândia, hoje, a segunda economia mais importante do sudeste asiático, executou ações pontuais de cooperação em outros países da região.

Desde a primeira metade da década de 1960, até a atualidade, acontece uma série de eventos e reuniões, no marco das Nações Unidas, que permitem ir delimitando conceitualmente a cooperação sul-sul. Entre eles, estão a própria Assembléia Geral e o surgimento da Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (através do PNUD), a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, por sua sigla em inglês), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o Grupo dos 77. Um evento de grande importância, porque permitiu lançar as bases dos marcos constitutivos da cooperação sul-sul, foi o Plano para Promoção e Realização da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), também conhecido como Plano de Ação de Buenos Aires, aprovado em 1978, por 138 países.

No entanto, o mundo esperou até os anos 1990 para que a cooperação sul-sul recuperasse seu impulso e iniciasse um novo período de expansão. "En efecto, durante la década de los noventa el crecimiento económico experimentado por algunos países en desarrollo contri-

6 Idem, p. 7

buye a fortalecer algunas de sus capacidades internas. Este fortalecimiento mejora las opciones de estos mismos países como oferentes de cooperación. La coincidencia de este hecho con su progresivo desplazamiento como receptores de una AOD mundial en franca tendencia a la reducción convierte la Cooperación Sur-Sur en una buena herramienta de avance hacia el desarrollo".<sup>7</sup>

Atualmente, os prognósticos apontam para mudanças na maneira como se executa a cooperação sul-sul. Naslausky (apud SEGIB)<sup>8</sup> prevê três tipos de mudanças, todos eles com implicações sobre a própria concepção dos atuais programas de cooperação técnica:

- Os programas aumentarão sua complexidade e deixarão de limitar-se à transferência de conhecimento e tecnologia;
- Incorporar-se-á uma visão de desenvolvimento mais integral que lhes obrigará a adotar como meta específica a busca dos impactos sobre o próprio desenvolvimento;
- Prevê-se um aumento da participação de agentes não públicos (tanto do âmbito das ONGs, como do setor produtivo) na execução de projetos de cooperação.

O informe do Comitê de Alto Nível apresentado à Assembléia Geral das ONU, em 2007<sup>9</sup>,

confirma que a cooperação sul-sul, em todas as suas modalidades, encontra-se em um estado de constante expansão. Como Das, de Silva e Zhou (apud SEGIB)<sup>10</sup> assinalam, o aumento dos fluxos comerciais e financeiros entre os países do Sul estaria refletindo o importante nível de desenvolvimento que estes países tem conseguido imprimir a algumas de suas capacidades técnicas e financeiras, assim como aumentar suas possibilidades de transferência a outros países. Esta nova etapa de auge estaria sendo protagonizada por um grupo de países, dentre os quais, destacam-se: Argentina, Chile, Colômbia, Cuba, México e Brasil.

#### BRASIL NO SISTEMA GLOBAL DE COOPERAÇÃO

Desde o final da ditadura militar, o Brasil buscou estabelecer um sistema de leis e instituições que, gradualmente, têm conseguido garantir a independência de poderes e equilíbrios entre as instituições federais, estatais e locais.

Nos últimos anos, o país ganhou importância e influência em diferentes áreas da arena internacional. Sua economia cresceu até alcançar o posto de 10º economia do mundo, com uma taxa de crescimento de 5.3% em 2007. É a maior economia da América do Sul, representando a metade do PIB sul-americano, sendo o 6º maior investidor do grupo de países em desenvolvimento<sup>11</sup>.

O Brasil, junto a outras grandes economias emergentes, como Rússia, Índia e China (o atualmente poderoso grupo conhecido como BRIC), transformou-se em um ator preponderante no cenário global. Entre 2000 e 2008, o BRIC contribuiu com a metade do crescimento do PIB mundial, de 16% a 22%. O BRIC representa 43% da população do planeta e 22% do PIB mundial.<sup>12</sup>

Em 2008, o Brasil ocupava a sétima posição entre os países detentores de reservas internacionais e aportou 20 milhões de dólares ao Fundo Monetário Internacional (FMI), como parte do pacote de medidas contra a crise financeira global, em 2009<sup>13</sup>. Em plena crise, com os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em recessão e em um momento em que, tradicionalmente, os países em desenvolvimento recorrem a empréstimos do FMI, os principais representantes dos países em desenvolvimento emprestaram dinheiro à instituição. O BRIC é a expressão concreta de uma nova ordem político-econômica no mundo.

desarrollo-internacional. Último acceso em 28 agosto 2010.  
12 COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. (2009). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009: crisis y espacios de cooperación regional. Serie Documentos Informativos, CEPAL, Washington, DC. Disponível em <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/36906/P36906.xml&xsl=/comercio/tpl/pgf.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>. Último acceso em 29 agosto 2010.

13 Em crises anteriores, a gestão do sistema financeiro internacional era de responsabilidade exclusiva dos países do G-7. Ainda, as tomadas de decisão na crise atual estão a cargo de um grupo ampliado, o G-20, que inclui os principais países avançados e emergentes: Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Federação Russa, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, República de Coreia, África do Sul, Turquia e União Européia em seu conjunto.

Todavía, persistem, na sociedade brasileira, grandes diferenças em relação à garantia dos Direitos Humanos:

*"las iniciativas sociales promovidas por el gobierno y los proyectos de desarrollo económico contribuyeron a reducir ligeramente las desigualdades socioeconómicas. Sin embargo, a pesar de las pequeñas mejoras conseguidas en la reducción de la pobreza, la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza continuaba siendo una de las mayores de la región"*<sup>14</sup>

De acordo com o PNUD, em 2007, o país ocupava o 75º lugar no índice mundo de desenvolvimento humano e o 43º no índice de pobreza humana, com, aproximadamente, 50 milhões de pessoas pobres em uma população de 190 milhões.

Pese a sua – ainda notória – vulnerabilidade social, o Brasil tem uma longa trajetória no âmbito da cooperação horizontal sul-sul. Suas primeiras experiências sob esta modalidade tem mais de quatro décadas. Isto fez com que o alcance de sua atuação tenha se estendido, praticamente, a todas as regiões em desenvolvimento. Com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1986, o país assumiu um papel protagônico na cooperação sul-sul.

A posição que o Brasil ocupa no sistema global de cooperação é marcada pela consciência de sua posição híbrida entre o norte e o sul, assim como das percepções externas que o identificam como um país importante e crucial para a estabilidade e o desenvolvimento da região.

14 AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2009). El estado de los Derechos Humanos en el mundo. Disponível em <http://report2009.amnesty.org/es/regions/americas/brazil>. Último acceso em 29 agosto 2010.

7 Idem, p.15

8 Idem p.21

9 Comitê de Alto Nível sobre la Cooperación Sur-Sur. (2007). Informe del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, 15º período de sesiones. Documento Oficial da Assembléia Geral das Nações Unidas, 62º período de sessões, suplemento nº39 (A/62/39). Nova York. Disponível em [http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/A6239\\_Spai.pdf](http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/A6239_Spai.pdf). Último acceso em 28 agosto 2010.

10 SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA (2008). II Informe sobre la cooperación sur-sur en iberoamérica. Estudios SEGIB n. 3, Madrid, p. 15. Disponível em [http://www.segib.org/documentos/esp/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF). Último acceso em 28 agosto 2010.

11 JOHN de SOUSA, S. (2008). Brasil como Nuevo actor del desarrollo internacional, cooperación sur-sur y la iniciativa IBSA. FRIDE, comentário. Disponível em <http://www.fride.org/publicacion/462/brasil-como-nuevo-actor-del->



*"Brasil proyecta su identidad global como una voz del mundo en desarrollo en importantes debates internacionales. En este contexto, el estado brasileño se niega a ser considerado un donante, sino que se identifica como un socio para el desarrollo".<sup>15</sup>*

Em 2006, o Brasil destinou cerca de 22 milhões de dólares para o financiamento de ações desta modalidade. Mais da metade desses recursos tiveram como destino países africanos, destacando aqueles que pertencem à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Um terço desses recursos, por sua vez, financiou ações executadas no continente americano.

## RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL - EL SALVADOR

Este protagonismo no âmbito da cooperação sul-sul é um exemplo de como o governo Lula levou o Brasil a ter um papel importante nas

relações internacionais, unindo interesses nacionais com valores globais. O país está mudando a arquitetura internacional de poder e tornou-se modelo de gestão para outras nações, como é o caso de El Salvador.

Hoje, a nova e singular relação entre Brasil e El Salvador, especialmente nos temas de cooperação, passou a ser um elemento chave e estratégico na nova configuração política salvadorenha.

As relações entre Brasil e El Salvador fortaleceram-se ativamente nas áreas política, econômica e de cooperação, principalmente depois de visitas e encontros de alto nível governamental ocorridos nos últimos anos, como:

TABELA 3

VISITA	DATA
Visita da vice-presidente Ana Vilma de Escobar ao Brasil	Junho de 2004
Visita da vice-presidente Ana Vilma de Escobar ao Brasil	Setembro de 2004
Visita oficial do chanceler Francisco Laínez ao Brasil	24 e 25 de julho de 2007
Visita oficial do Chanceler brasileiro Celso Amorim a El Salvador	28 de setembro de 2007
Visita do ex-presidente Antonio Saca ao Brasil	4 e 6 de dezembro de 2007
Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a El Salvador	28 e 29 de maio de 2008
Visita do presidente Mauricio Funes ao Brasil	9 de setembro de 2009
Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a El Salvador	27 de fevereiro de 2010
Visita do presidente Mauricio Funes ao Brasil	9 de agosto de 2010

15 JOHN de SOUSA, S. (2008). "Brasil, como nuevo actor del desarrollo internacional, cooperación sur-sur y la iniciativa IBSA". FRIDE, comentário, Julho 2008. Disponível em <http://www.fride.org/publicacion/462/brasil-como-nuevo-actor-del-desarrollo-internacional>. Último acesso em 29 agosto 2010.

Em fevereiro de 2010, Lula foi a El Salvador pela segunda vez em dois anos. Antes dele, nunca um presidente brasileiro tinha colocado os pés em terras cuzcatlecas em cem anos de relações diplomáticas.

Quando esteve pela primeira vez, em 2008, como convidado na Cúpula de Chefes de Estado do Sistema de Integração Centro-americana (SICA), Antonio Saca ainda era o mandatário do país, mas a visita privada que Lula fez foi a Mauricio Funes, então candidato à presidência. Tal visita foi, portanto, uma clara demonstração de seu apoio, eleitoralmente importante naquele momento do jogo. Ter a imagem associada à de um internacionalmente respeitado e moderado presidente de esquerda latino-americano, era essencial na polarizada disputa política salvadorenha e dava o tom das direções da futura prioridade das relações exteriores do país.

Durante doze anos de guerra civil em El Salvador, os líderes guerrilheiros da FMLN assumiam que não tinham mais opção, a não ser as armas, para tomar o poder e transformar o país. Mas, esta organização ganhou, dezessete anos depois de ter se desarmado, a presidência de seu país, através das urnas e fez história ao tornar-se a primeira força política de esquerda a governar El Salvador. Agora, sua principal figura não é um comandante rebelde, mas um popular jornalista de televisão, sem militância política: Mauricio Funes Cartagena.

Funes ganhou as eleições de 2009 com 51.32% dos votos, apenas 2.6% a mais que seu opositor do partido ARENA (que esteve no poder durante vinte anos), Rodrigo Ávila.

Mauricio Funes foi ao Brasil em setembro de 2009, apenas três meses depois de ter tomado posse como presidente da República de El Salvador. Em Brasília, as conversas com Lula tra-

taram principalmente do compromisso de seu governo em promover a renovação do sistema de transportes de El Salvador. Para isso, o governo salvadorenho negociou um empréstimo ao governo brasileiro, através da assinatura de um memorando de entendimento entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Multisetorial de Inversiones (BMI) de El Salvador.

O presidente Lula manifestou seu pleno respaldo à iniciativa, que pretende renovar, aproximadamente, cinco mil ônibus salvadorenhos, e o governo brasileiro aprovou, em fevereiro de 2010, um empréstimo de 300 milhões de dólares<sup>16</sup>.

O Estado brasileiro e o salvadorenho, em 2008, firmaram um tratado e dois memorandos de entendimento<sup>17</sup>. Em 2010, os mandatários dos dois países firmaram mais cinco convênios para a execução de projetos de cooperação. O acordo foi estabelecido no marco do Encontro Empresarial Brasil-El Salvador, organizado na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), com o objetivo de estreitar laços comerciais que atraíam investimentos para El Salvador e América Central. Em 2008, foi realizado um Encontro Empresarial Brasil-El Salvador, do qual Lula participou.

16 NOSSA, L. (2009). "Lula diz que Brasil tornou-se credor de subdesenvolvidos". Jornal O Estadão, Brasília, 9 setembro 2009. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-diz-que-brasil-tornou-se-credor-de-subdesenvolvidos,432006,0.htm>. Último acesso em 27 agosto 2010.

17 MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. (2008). Atos assinados por ocasião da Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a El Salvador – 28 e 29 de maio de 2008. Brasília. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalle3.asp?ID\\_RELEASE=5490](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalle3.asp?ID_RELEASE=5490). Último acesso em 27 agosto 2010.

Em seu discurso de posse, Maurício Funes deixou explícito que Lula, “su amigo personal”, é o referencial de seu governo<sup>18</sup>. A imprensa brasileira, na cobertura da posse, chegou a apelidar Funes de “discípulo de Lula”<sup>19</sup>.

Considerando as origens das relações entre Lula e Funes, o Partido dos Trabalhadores do Brasil expressou, também, que a atual primeira-dama de El Salvador contribuirá para o fortalecimento das relações bilaterais. O presidente do PT, Ricardo Berzoini, e o secretário de Relações Internacionais da agrupação, Valter Pomar, que viajaram a El Salvador para as eleições de 15 de março de 2009, expressaram suas expectativas sobre o papel que Vanda Pignato poderá desempenhar para aprofundar os vínculos entre ambos os países<sup>20</sup>.

## CONCLUSÃO

A aproximação entre Brasil e El Salvador passa por declarações de apoio entre ambos os chefes de Estados, o que tem representado um incremento formal da cooperação para o desenvolvimento e o alinhamento a um modelo de

gestão cada vez mais evidente, como se vê na opção de Funes de criar, por recomendação de Lula, uma Secretaria de Assuntos Estratégicos, tal qual existe no Brasil.

O papel de liderança que o Brasil tem ocupado nas relações internacionais, somado a sua posição de destaque em ações de cooperação sul-sul, convertem o país em um importante sócio para o desenvolvimento.

O Brasil é, hoje, o mais importante *player* do tabuleiro geopolítico sul-americano e, cada vez mais, tem ganhado relevância nos assuntos políticos da América Central. À parte de sua participação protagônica na crise hondurenha, em meados de 2009, o Itamaraty (Ministério de Relações Exteriores do Brasil) abre passagem para o desenvolvimento de seu conceito de “liderança sem hegemonia”<sup>21</sup> no hemisfério, aumentando sua influência na América Central através de El Salvador. Em um momento em que os Estados Unidos buscam recuperar posições de influência no continente, onde não tiveram tanta notabilidade durante a era Bush, devido às energias dispensadas no Afeganistão e no Iraque, o Brasil inventa formas de expansão econômica e política, sem recorrer ao imperialismo bélico tradicional.

Se, de fato, os Estados e suas necessidades, interesses e posicionamentos no cenário internacional também se definem por seus vínculos, então, esta conexão entre Brasil e El Salvador - atualmente, mais forte que nunca - nada tem de casual, mas estratégico.

21 SENHORAS, E.M. & VITTE, C. A agenda do desenvolvimento sob questionamento: liderança, hegemonia ou sub-imperialismo brasileiro na geografia da integração regional na América do Sul? Disponível em [works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context](http://www.works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context). Último acesso em 30 agosto 2010.

O Estado brasileiro esforça-se no incentivo à integração sul-americana, impulsionando a União de Nações Sul-americana (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-americano, mas sabe que uma eventual união entre SICA e Mercosul poderia ampliar decisivamente seu papel de potência regional<sup>22</sup>. El Salvador, atualmente, dadas as consolidadas relações entre PT e FMLN, é o caminho natural para a expansão dessa estratégia. Esta íntima relação entre o “gigante do sul”<sup>23</sup> e o “pequeno polegar da América”<sup>24</sup> está em

## REFERÊNCIAS

-AGÊNCIA BRASIL. (2010). Lula calls on UM to look towards Central America. Disponível em [http://www.brazil.org.uk/press/pressreleases\\_files/20100730.html](http://www.brazil.org.uk/press/pressreleases_files/20100730.html). Último acesso em 28 agosto 2010.

- AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2009). El estado de los Derechos Humanos en el mundo. Disponível em <http://report2009.amnesty.org/es/regions/americas/brazil>. Último acesso em 29 agosto 2010.

22 AGÊNCIA BRASIL. (2010). Lula calls on UM to look towards Central America. Disponível em [http://www.brazil.org.uk/press/pressreleases\\_files/20100730.html](http://www.brazil.org.uk/press/pressreleases_files/20100730.html). Último acesso em 28 agosto 2010.

23 “Gigante pela própria natureza”. *Estratos da letra do hino nacional brasileiro*.

24 “El Salvador, pulgarcito de América”. Frase atribuída à poeta chilena Gabriela Mistral, porém utilizada pela primeira vez como título de um artigo pelo escritor salvadorenho Julio Enrique Ávila. A frase transformou-se no mais popular sobrenome de El Salvador, consagrada pelo poeta Roque Dalton em seu livro “Historias prohibidas del Pulgarcito”, publicado em 1974.

-Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur. (2007). Informe del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur, 15º período de sesiones. Documento Oficial da Assembléa General das Nações Unidas, 62º período de sessões, suplemento nº39 (A/62/39). Nova York. Disponível em [http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/A6239\\_Spa1.pdf](http://southsouthconference.org/wp-content/uploads/2009/10/A6239_Spa1.pdf).

Último acesso em 28 agosto 2010.

-COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. (2009). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009: crisis y espacios de cooperación regional. Serie Documentos Informativos, CEPAL, Washington, DC. Disponível em

<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/36906/P36906.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>. Último acesso em 29 agosto 2010.

-GARCES, B. (2009). “Em El Salvador, Lula prestigia posse do discípulo Funes”. BBC Brasil. 1 junho 2009. Disponível em [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090601\\_lulabrano.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090601_lulabrano.shtml). Último acesso em 27 agosto 2010.

-JOHN de SOUSA, S. (2008). Brasil como Nuevo actor del desarrollo internacional, cooperación sur-sur y la iniciativa IBSA. FRIDE, comentário. Disponível em <http://www.fride.org/publicacion/462/brasil-como-nuevo-actor-deldesarrollo-internacional>.

-SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA (2008). Il Informe sobre la cooperación sur-sur

18 Discurso de toma de posesión del Sr. Mauricio Funes, Presidente de la República de El Salvador. San Salvador, 1 de junho de 2010. Disponível em [http://www.flacso.org/uploads/media/Discurso\\_Toma\\_de\\_Posesion\\_del\\_Sr.\\_Mauricio\\_Funes.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Discurso_Toma_de_Posesion_del_Sr._Mauricio_Funes.pdf). Último acesso em 27 agosto 2010.

19 GARCES, B. (2009). “Em El Salvador, Lula prestigia posse do discípulo Funes”. BBC Brasil. 1 junho 2009. Disponível em [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090601\\_lulabrano.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090601_lulabrano.shtml). Último acesso em 27 agosto 2010.

20 OLIVEIRA, C. (2009). “Primeira-dama de El Salvador continuará no PT”. O Estado de São Paulo, 19 março 2009. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalle3.asp?ID\\_RESENHA=557615](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalle3.asp?ID_RESENHA=557615). Último acesso em 28 agosto 2010.

en iberoamérica. Estudios SEGIB n. 3, Madrid, p. 7. Disponible en [http://www.segib.org/documentos/esp/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF). Último acceso em 29 agosto 2010.

-SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA (2008). II Informe sobre la cooperación sur-sur en iberoamérica. Estudios SEGIB n. 3, Madrid, p. 15. Disponível em [http://www.segib.org/documentos/esp/sur\\_sur\\_web\\_ES.PDF](http://www.segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF). Último acceso em 28 agosto 2010.

-NOSSA, L. (2009). "Lula diz que Brasil tornou-se credor de subdesenvolvidos". Jornal O Estadão. Brasília, 9 setembro 2009. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-diz-que-brasil-tornou-se-credor-de-subdesenvolvidos,432006,0.htm>. Último acesso em 27 agosto 2010.

-MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. (2008). Atos assinados por ocasião da Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a El Salvador - 28 e 29 de maio de 2008. Brasília. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=5490](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5490). Último acesso em 27 agosto 2010.

-Discurso de toma de posesión del Sr. Mauricio Funes, Presidente de la República de El Salvador. San Salvador, 1 de junho de 2010. Disponível em [http://www.flacso.org/uploads/media/Discurso\\_Toma\\_de\\_Posesion\\_del\\_Sr.\\_Mauricio\\_Funes.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Discurso_Toma_de_Posesion_del_Sr._Mauricio_Funes.pdf) f. Último acesso em 27 agosto 2010.

-OLIVEIRA, C. (2009). "Primeira-dama de El Salvador continuará no PT". O Estado de São Paulo, 19 março 2009. Disponível em [http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalhe3.asp?ID\\_RESENHA=557615](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=557615). Último acesso em 28 agosto 2010.

-SENHORAS, E.M. & VITTE, C. A agenda do desenvolvimento sob questionamento: liderança, hegemonia ou sub-imperialismo brasileiro na geografia da integração regional na América do Sul? Disponível em [works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context](http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1040&context). Último acesso em 30 agosto 2010.



*La edad de la ira*  
Oswaldo Guayasamín  
1991

**III ER. CONCURSO FONDO DE APOYO A LAS REVISTAS DE CIENCIAS  
SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE “JUAN CARLOS  
PORTANTIERO” (2009)**

---

**EJE TEMÁTICO 1:** “NUEVOS GOBIERNOS PROGRESISTAS EN AMÉRICA LATINA”  
**EJE TEMÁTICO 2:** “CONSTRUYENDO EL DIÁLOGO SUR-SUR”

*La revista Surmanía fue seleccionada entre los proyectos ganadores del III er. Concurso del Fondo de Apoyo a las Revistas de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe “Juan Carlos Portantiero” (2009), dentro del eje temático 2: “Construyendo el diálogo Sur-Sur”.*

*Este reconocimiento al proyecto editorial avalado por Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, permite financiar el presente Número Especial.*

*CLACSO es una red de 270 instituciones académicas que realizan actividades de investigación, docencia y formación en el campo de las ciencias sociales en 25 países:*  
[www.clacso.org](http://www.clacso.org)





UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE DERECHO  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIRECCIÓN DE BIENESTAR  
DIRECCIÓN DE BIENESTAR UNIVERSITARIO  
PROGRAMA GESTIÓN DE PROYECTOS

Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

